



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXI - n. 29

**Publicato sul sito www.agcm.it
19 luglio 2021**

SOMMARIO

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	5
C12353 - ENI/RAMO DI AZIENDA DI LUDOIL ENERGIA	
<i>Provvedimento n. 29740</i>	5
C12376 - TERRE DI MEZZO/29 RAMI DI AZIENDA	
<i>Provvedimento n. 29741</i>	6
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	12
AS1773 - CRITERI DI DETERMINAZIONE DEGLI INDENNIZZI PER GLI OPERATORI DI RETE LOCALI IN FREQUENZE TELEVISIVE TERRESTRI	12
AS1774 - COMUNE DI FORIO (NA)/PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITÀ TURISTICO-RICREATIVE	15
AS1775 - COMUNE DI DUINO AURISINA (TS) - PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITÀ TURISTICO RICREATIVE	19
AS1776 - COMUNE DI STARANZANO (GO) - PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITÀ TURISTICO RICREATIVE	23
DISCIPLINA DELLE RELAZIONI COMMERCIALI IN MATERIA DI CESSIONE DI PRODOTTI AGRICOLI E AGROALIMENTARI	27
AL28A - CASEIFICIO FERRETTI/CONTRATTI CESSIONE LATTE CRUDO	
<i>Provvedimento n. 29722</i>	27
AL28B - CASEARI DALL'AGLIO/CONTRATTI CESSIONE LATTE CRUDO	
<i>Provvedimento n. 29723</i>	39
AL30A - CASEIFICIO MATTANA FRANCESCO/CONTRATTI CESSIONE LATTE OVINO-CAPRINO	
<i>Provvedimento n. 29724</i>	46
AL30B - CASEIFICIO MURTAS/CONTRATTI CESSIONE LATTE OVINO-CAPRINO	
<i>Provvedimento n. 29725</i>	56
AL30D - CASEIFICIO ERNESTO FRAU E FIGLI/CONTRATTI CESSIONE LATTE OVINO-CAPRINO	
<i>Provvedimento n. 29726</i>	67
AL30E - FORMAGGI ARESU/CONTRATTI CESSIONE LATTE OVINO-CAPRINO	
<i>Provvedimento n. 29727</i>	81
AL30F - F.LLI PINNA INDUSTRIA CASEARIA/CONTRATTI CESSIONE LATTE OVINO-CAPRINO	
<i>Provvedimento n. 29728</i>	94
AL30G - SALVATORE PICCIAU/CONTRATTI CESSIONE LATTE OVINO-CAPRINO	
<i>Provvedimento n. 29729</i>	110
AL31A - CASEIFICIO PALAZZO/CONTRATTI CESSIONE LATTE CRUDO IN PERIODO EMERGENZIALE COVID-19	
<i>Provvedimento n. 29730</i>	120
AL31B - CAPURSO AZIENDA CASEARIA/CONTRATTI CESSIONE LATTE CRUDO IN PERIODO EMERGENZIALE COVID-19	
<i>Provvedimento n. 29731</i>	133
AL31C - D'AMBRUOSO FRANCESCO/CONTRATTI CESSIONE LATTE CRUDO IN PERIODO EMERGENZIALE COVID-19	
<i>Provvedimento n. 29732</i>	145
AL31D - DELIZIA/CONTRATTI CESSIONE LATTE CRUDO IN PERIODO EMERGENZIALE COVID-19	
<i>Provvedimento n. 29733</i>	162
AL31E - CASEIFICIO SETTE COLLI/CONTRATTI CESSIONE LATTE CRUDO IN PERIODO EMERGENZIALE COVID-19	
<i>Provvedimento n. 29734</i>	179

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12353 - ENI/RAMO DI AZIENDA DI LUDOIL ENERGIA

Provvedimento n. 29740

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° luglio 2021;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione della società Eni S.p.A., pervenuta il 21 gennaio 2021;

VISTA la richiesta di informazioni, inviata in data 10 febbraio 2021, con conseguente interruzione dei termini ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione inviata da Eni S.p.A. in data 26 maggio 2021, con la quale veniva comunicato il ritiro dell'operazione notificata;

DELIBERA

che non vi è luogo a provvedere.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate e al Ministro dello Sviluppo Economico.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Filippo Arena

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

C12376 - TERRE DI MEZZO/29 RAMI DI AZIENDA*Provvedimento n. 29741*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° luglio 2021;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione effettuata dalla società Terre di Mezzo S.r.l., pervenuta in data 7 giugno 2021;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Terre di Mezzo S.r.l. (di seguito anche TdM) è una società costituita il 18 dicembre 2017 che, fino ad ora, è stata attiva nella gestione del contratto di acquisto della nuda proprietà dei n. 29 rami oggetto di acquisizione. TdM è controllata in via esclusiva da Unicoop Firenze S.C. (di seguito anche UF). Quest'ultima è una delle 7 grandi cooperative aderenti al Consorzio Coop Italia s.c.a.r.l. e svolge prevalentemente attività di commercio al dettaglio nel settore della distribuzione moderna di prodotti alimentari e non di largo e generale consumo, attraverso 105 punti vendita localizzati in Toscana (nelle provincie di Arezzo, Firenze, Lucca, Pisa, Pistoia, Prato e Siena) e in provincia di Roma (ove UF opera mediante la controllata Doc* Roma S.r.l.). Il fatturato consolidato di UF, nel 2020, è stato pari a circa 2,46 miliardi di euro, interamente realizzati in Italia.

2. Oggetto di acquisizione sono 29 rami d'azienda (unitamente denominati anche "Target" o "Ramo Toscana") costituiti da altrettanti punti vendita al dettaglio nel settore della distribuzione moderna di beni alimentari e non alimentari di largo consumo, situati nelle provincie di Arezzo e Siena. Il Ramo Toscana è attualmente gestito dalla società Coop Centro Italia S.C. (di seguito "CCI"), che rappresenta un'altra delle 7 grandi cooperative del sistema Coop; esso si compone in particolare di: 1 ipermercato a insegna "Coop"; 19 supermercati a insegna "Coop"; 9 *superette* a insegna "InCoop". Il fatturato complessivo del Ramo Toscana è stato pari, nel 2019, a 179 milioni di euro, interamente realizzati in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione notificata (di seguito anche l'Operazione) consiste nell'acquisizione del controllo esclusivo del Ramo Toscana, attualmente gestito dalla società CCI, di cui TdM già detiene la nuda proprietà. In particolare, l'Operazione si realizzerà mediante la consolidazione, in capo a Terre di Mezzo, della piena proprietà del predetto ramo d'azienda per effetto dell'estinzione del diritto di usufrutto sullo stesso di cui attualmente gode CCI. Quest'ultima, infatti, in data 29 dicembre 2017, aveva sottoscritto un contratto con TdM, avente ad oggetto la cessione a quest'ultima della nuda proprietà del Ramo Toscana, con riserva in proprio favore del diritto di usufrutto per un periodo di tre anni, prorogabile fino a un massimo di ulteriori dodici mesi¹. In data 22 dicembre 2020, TdM e

¹ Tale operazione era stata notificata all'Autorità, la quale, con provvedimento n. 27043 del 21 febbraio 2018 (caso C12150 Coop Centro Italia-Terre di Mezzo/Ramo Toscana), ha ritenuto che essa non desse luogo a una concentrazione, in quanto il Ramo Toscana sarebbe rimasto soggetto al controllo esclusivo dell'ex proprietario e attuale usufruttuario CCI. In particolare, ad avviso dell'Autorità, il passaggio del controllo esclusivo del Ramo Toscana da CCI a TdM sarebbe avvenuto solo nel momento in cui la piena proprietà dei 29 rami d'azienda si fosse consolidata in capo all'acquirente TdM.

CCI hanno concordato la proroga della durata dell'usufrutto fino a un periodo compreso tra il 1° gennaio e il 22 gennaio 2022.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

4. In via preliminare, si osserva che le acquisizioni dei 29 rami d'azienda descritti, in quanto caratterizzate da interdipendenza funzionale, costituiscono un'unica operazione: le acquisizioni avverranno, infatti, contestualmente e sono disciplinate da un unico contratto stipulato tra CCI e TdM, in base al quale nessuna di esse potrebbe essere realizzata senza le altre².

5. L'operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione di parti d'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90. Essa è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90 (come modificato dall'articolo 1, comma 177, della legge 4 agosto 2017, n. 124, in vigore dal 29 agosto 2017), in quanto il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 511 milioni di euro e in quanto il fatturato totale realizzato individualmente a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 31 milioni di euro.

IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

IV.1 Il sistema Coop

6. Il sistema Coop si articola sostanzialmente su tre livelli:

i) un livello nazionale, rappresentato dall'Associazione Nazionale delle Cooperative di Consumatori ("ANCC") - che rappresenta le cooperative aderenti al sistema Coop presso istituzioni ed enti e la cui adesione attribuisce alle singole cooperative il diritto all'utilizzo delle insegne "Coop" - e dal Consorzio Coop Italia, che funge da centrale di acquisto, definisce i prodotti *private label* della catena, elabora politiche, strategie di *marketing* e comunicazione unitarie per tutte le cooperative che aderiscono al sistema, al fine di rafforzarne l'immagine commerciale unitaria;

ii) un livello interregionale, rappresentato dai Distretti territoriali Nord Ovest, Adriatico e Tirrenico, all'interno dei quali operano consorzi di area ai quali è affidata la gestione centralizzata dei servizi logistici, commerciali, informativi e di amministrazione merci delle associate; nel caso di UF e CCI, entrambe appartenenti al Distretto Tirrenico, il livello di aggregazione intermedio è altresì rappresentato da Lega Coop Toscana, che rappresenta presso istituzioni ed enti tutte le cooperative aderenti al sistema Coop del Distretto Tirrenico;

iii) le singole cooperative di consumo, che sono soggetti giuridicamente indipendenti, costituite da: 7 grandi cooperative, 12 medie cooperative e 88 cooperative minori, tutte aderenti al consorzio cooperativo Coop Italia e a ANCC.

7. A livello di *governance*, la struttura organizzativa di Coop Italia prevede la partecipazione alla definizione delle politiche commerciali da parte dei vertici aziendali delle principali cooperative (tra cui UF e CCI). In particolare, la *governance* di Coop Italia prevede un Consiglio di Amministrazione che ha la funzione di gestire le attività di comune interesse delegate al Consorzio. Del Consiglio di Amministrazione fanno parte i Presidenti (o altre figure apicali) delle 7 principali cooperative, più il Presidente di una delle cooperative minori. Il CdA si avvale inoltre della Direzione Commerciale Nazionale, composta da tutti i Direttori commerciali delle 7 cooperative, che assicura uniformità di indirizzo nelle politiche commerciali delle cooperative aderenti.

² Cfr. Comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, in particolare § 43.

8. Il Consorzio Coop Italia svolge, per conto e nell'interesse delle proprie associate, funzioni e servizi che centralizzano una larga parte delle politiche di acquisto, assortimentali e di vendita delle cooperative associate. Tra le attività che Coop Italia svolge per conto e nell'interesse delle proprie associate vi sono, tra l'altro: *i)* l'individuazione e la selezione dei fornitori della catena; *ii)* la contrattazione con essi delle condizioni nazionali di acquisto³; *iii)* la definizione, a livello centralizzato, del c.d. "tronco comune" assortimentale, vale a dire dell'insieme delle referenze che le cooperative socie inseriscono nel proprio assortimento, integrandole, eventualmente, sulla base delle proprie specifiche esigenze territoriali⁴; *iv)* la definizione di campagne pubblicitarie nazionali, di competenza del Consiglio di Amministrazione di Coop Italia, che approva il piano pubblicitario nazionale annuale. Nell'ambito di tali campagne, Coop si presenta e qualifica come operatore unitario tramite l'utilizzo di messaggi che fanno riferimento anche al posizionamento di prezzo della catena stessa.

9. Coop Italia è inoltre proprietaria dei marchi e delle insegne utilizzati dalle cooperative di consumo aderenti. L'utilizzo delle medesime insegne consortili, supportate da campagne pubblicitarie di carattere nazionale gestite da Coop Italia, tende a creare una sostanziale unitarietà d'immagine della catena Coop agli occhi del consumatore, disincentivando una significativa differenziazione delle politiche di vendita da parte delle singole cooperative associate.

IV.2 I rapporti di concorrenza pre-esistenti tra le Parti

10. Secondo quanto dichiarato dalla Parte nella propria notifica, anche in virtù della comune appartenenza al sistema Coop, il Ramo Toscana non rappresenterebbe, già oggi, un reale vincolo competitivo per UF. A tale riguardo, la Parte ha evidenziato, tra le altre, le seguenti circostanze:

- i)* ad esito dell'Operazione, i punti vendita oggetto di acquisizione continuerebbero ad operare con le medesime insegne "Coop" con le quali già attualmente operano, che contraddistinguono anche i punti vendita gestiti dalla società acquirente nei medesimi mercati rilevanti;
- ii)* all'unitarietà dell'insegna utilizzata dalle Parti è associata una campagna pubblicitaria e promozionale gestita centralmente a livello nazionale, relativa anche al posizionamento di prezzo della catena;
- iii)* l'adesione di CCI e UF alla cooperativa nazionale comporta, anche in assenza della concentrazione, una larga condivisione delle politiche commerciali, data dalla contrattazione congiunta di una percentuale preponderante degli acquisti, da una forte similarità degli assortimenti, nonché dalla comune gestione delle *private label*.

IV.3 I mercati interessati

11. La presente operazione interessa i mercati della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo attraverso punti vendita della Grande Distribuzione Organizzata (GDO). Tale settore viene solitamente suddiviso in: Grande Distribuzione (GD), nella quale sono comprese le grandi catene distributive organizzate in forma di impresa o di gruppo di imprese, e Distribuzione Organizzata (DO), di cui fanno parte le catene (tra le quali la stessa Coop) costituite da soggetti che, pur essendo giuridicamente distinti, operano sul mercato con le medesime insegne

³ In particolare, Coop Italia definisce le condizioni generali dei contratti nazionali (tra cui, listini, sconti, contributi promozionali, tempi e modalità di pagamento, etc.), lasciando poi alle associate la libertà di integrare (ma non modificare) i contratti nazionali mediante le cc.dd. "condizioni decentrate", generalmente costituite da sconti legati alle condizioni logistiche e da eventuali impegni assortimentali e promozionali aggiuntivi rispetto a quelli già definiti.

⁴ Secondo quanto specificato dalla Parte notificante, il tronco comune è volto, da un lato, a rafforzare l'immagine unitaria del sistema Coop, attraverso la realizzazione di una gamma di offerta omogenea nell'ambito della rete, dall'altro, a garantire ai fornitori una copertura più ampia del mercato nazionale, in modo da ottenere ulteriori sconti contrattuali.

e/o tratti identificativi, in virtù della comune adesione a formule associative quali consorzi, unioni volontarie, società di servizi, cooperative di consumo o di dettaglianti, ecc..

12. Nel settore della GDO operano, a livello nazionale, molteplici operatori, con dimensioni, caratteristiche e formule organizzative variegata. Secondo la prassi consolidata dell'Autorità⁵, vengono in particolare distinte le seguenti tipologie di punto vendita, differenziate rispetto ad una serie di caratteristiche che concorrono a determinarne la qualità e il livello di servizi offerti: ipermercati, supermercati, *superette* e *discount*.

13. Ad esito dei più recenti approfondimenti istruttori svolti nell'ambito di procedimenti per la valutazione di operazioni di concentrazione nel settore della GDO⁶, l'Autorità ha aggiornato la definizione dei mercati merceologici di ipermercati, supermercati e *superette*, individuandoli come segue:

i) il mercato degli **ipermercati** (punti vendita di dimensione pari o superiore a 2.500 mq), composto, oltre che dagli ipermercati stessi, da tutti i supermercati e dai *discount* (ovvero da tutti i punti vendita con superficie a partire da 400 mq) presenti in un'isocrona di 15 minuti di guida dal centroide;

ii) il mercato dei **supermercati** (punti vendita di dimensione compresa tra 400 e 2.499 mq), composto da tutti i supermercati, le *superette*, gli ipermercati e i *discount* (ovvero da tutti i punti vendita con superficie a partire da 100 mq) presenti in un'isocrona di 15 minuti di guida dal centroide;

iii) il mercato delle **superette** (punti vendita di dimensione compresa tra 100 e 399 mq), composto dalle *superette*, i supermercati e i *discount* (ovvero i punti vendita con superficie compresa tra i 100 e i 2.499 mq) presenti in un'isocrona di 10 minuti di guida dal centroide.

14. Alla luce di quanto esposto, i mercati rilevanti su cui incide la presente operazione risultano essere: quello dei supermercati, per i 19 punti vendita del Ramo Toscana che hanno dimensioni comprese tra i 400 e i 2.499 mq; quello delle *superette*, per i 9 punti vendita di dimensione compresa tra i 100 e i 399 mq; il mercato degli ipermercati per l'unico punto vendita di dimensione pari o superiore ai 2.500 mq.

IV.4 Le quote di mercato e i principali concorrenti

15. Sulla base dei dati forniti dalla Parte nella propria notifica, in 23 dei 29 mercati locali individuati dalle isocrone costruite intorno a ciascuno dei punti vendita oggetto di acquisizione, l'Operazione non determina alcuna sovrapposizione orizzontale tra l'impresa acquirente e la Target. Si tratta, in particolare: *i)* di tutti i 9 mercati delle *superette*; *ii)* di 13 mercati dei supermercati; *iii)* dell'unico mercato degli ipermercati.

16. Inoltre, in uno dei 6 mercati rilevanti rimanenti, tutti rappresentati da mercati dei supermercati, il nuovo operatore (UF + Ramo Toscana) raggiungerebbe una quota del 32%, inferiore a quella del principale concorrente, rappresentato dal Gruppo PAM, che detiene nell'isocrona una quota del 37%.

17. Nei 5 mercati rilevanti che rimangono, la quota combinata delle Parti (in termini di fatturato) si attesta su livelli compresi tra il 40% e 63%. Tale quota è prevalentemente riconducibile alla preesistente quota dell'acquirente (compresa tra il 34% e il 56%). Come si è evidenziato, tuttavia, in ciascuno dei mercati interessati rimarranno invariati, ad esito dell'operazione, sia il numero e la quota di mercato detenuti dal sistema Coop nel suo complesso sia il numero e la quota di mercato dei punti vendita presenti con l'insegna "Coop".

⁵ Cfr., tra gli altri: C12279 - DIPERDI/RAMI DI AZIENDA DI SMA E SOCIETÀ GENERALE DISTRIBUZIONE, provv. 28326 del 4 agosto 2020, in Boll. 34/2020; C12247B - BDC ITALIA-CONAD/AUCHAN, provv. n. 28163 del 25 febbraio 2020, in Boll. 10/2020; C12246 - FRATELLI ARENA/RAMI DI AZIENDA DI SMA-DISTRIBUZIONE CAMBRIA-ROBERTO ABATE, provv. n. 28038 del 20 dicembre 2019, in Boll. n. 52/2019.

⁶ Cfr. C12246 e C12247B, cit.

Tabella n. 1 – Quote di mercato delle Parti e del principale concorrente*

<i>Isocrone</i>	<i>Quote in valore</i>			<i>1° concor.</i>
	<i>UF + Target</i>	<i>di cui Target</i>	<i>Quota 1° concor.</i>	
24. [omissis]	63%	7%	8%	<i>Conad</i>
25. [omissis]	40%	6%	18%	<i>Carrefour</i>
26. [omissis]	59%	5%	16%	<i>Carrefour</i>
27. [omissis]	55%	3%	21%	<i>Carrefour</i>
29. [omissis]	60%	9%	26%	<i>Conad</i>

Fonte: elab. su comunicazione della Parte

18. All'interno di tali isocrone, sono presenti numerosi e qualificati concorrenti, che garantiscono e continueranno a garantire ai consumatori un ampio ventaglio di alternative di scelta. Tra questi, in particolare, la catena Carrefour, che detiene, in ciascun mercato, un numero di punti vendita superiore o pari a quello delle Parti.

IV.5 Conclusioni sugli effetti dell'operazione

19. Come si è visto, ad esito dell'Operazione, i punti vendita del nuovo operatore continueranno ad essere contraddistinti dalle medesime insegne del sistema Coop che già attualmente li identificano e che ne comportano una larga condivisione dell'immagine e della politica commerciale. Pertanto, anche in virtù della comune appartenenza delle Parti alla medesima catena, l'acquisizione del Ramo Toscana da parte di UF non comporterebbe l'eliminazione di un reale vincolo competitivo per l'acquirente. Inoltre, le quote di mercato complessive delle società facenti capo al sistema Coop e attive con le medesime insegne della catena non si modificherebbero ad esito dell'Operazione.

20. Pertanto, coerentemente con l'approccio di valutazione sostanziale adottato dall'Autorità anche nei propri precedenti aventi ad oggetto società aderenti alla catena Coop⁷, si ritiene che l'Operazione non sia idonea a determinare sostanziali modifiche dell'assetto concorrenziale esistente.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non determina, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sui mercati interessati tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

⁷ Cfr., tra gli altri, il recente provv. AGCM n. 28588 del 23 febbraio 2021, C12328 - Coop Lombardia/Coop Vicinato Lombardia, in cui l'Autorità ha ritenuto che "ad esito dell'operazione, i punti vendita del nuovo operatore continueranno ad essere contraddistinti dalle medesime insegne del sistema Coop che già attualmente li identificano e che ne comportano una larga condivisione dell'immagine e della politica commerciale. La fusione in esame, pertanto, anche in virtù della precedente comune appartenenza delle Parti al sistema Coop, appare inidonea a determinare significativi mutamenti dell'assetto concorrenziale preesistente". Cfr., inoltre: provv. AGCM n. 25774 del 10 dicembre 2015, C12015 - COOP ESTENSE-COOP CONSUMATORI NORDEST-COOP ADRIATICA/COOP ALLEANZA 3.0 e provv. AGCM n. 25419 dell'8 aprile 2015, caso C11968 — Coop Centro Italia/Grandi Magazzini Superconti-Superconti Supermercati Termisuperconti Service.

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate e al Ministro dello Sviluppo Economico.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Filippo Arena

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1773 - CRITERI DI DETERMINAZIONE DEGLI INDENNIZZI PER GLI OPERATORI DI RETE LOCALI IN FREQUENZE TELEVISIVE TERRESTRI

Roma, 6 marzo 2020

Ministero per lo Sviluppo Economico

Con riferimento alla richiesta di parere formulata da codesto Ministero, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, pervenuta in data 20 febbraio 2020, concernente i criteri di determinazione degli indennizzi di cui all'articolo 1, comma 1039, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*”, per gli operatori di rete locali in frequenze televisive terrestri, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha deliberato, nella riunione del 3 marzo 2020, di svolgere le seguenti osservazioni relative ai criteri di determinazione degli indennizzi per il rilascio dei diritti d'uso delle frequenze televisive locali (*multiplex*).

In via preliminare, l'Autorità osserva che la norma in questione si pone in un contesto di trasformazione tecnologica relativa sia alla televisione digitale terrestre, che alle telecomunicazioni mobili. Infatti, le frequenze televisive, sia in ambito nazionale che locale, saranno liberate al fine di destinare la banda di frequenza 694-790MHz (c.d. banda 700MHz) ai servizi di telecomunicazione mobile a banda larga in tecnologia 5G, secondo le indicazioni emerse dalla Conferenza Mondiale delle Radiocomunicazioni WRC-12 e la Decisione (UE) n. 2017/899 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2017.

Al contempo, la televisione digitale terrestre locale e nazionale sarà connotata, a partire dal 2022, dall'utilizzo della tecnologia DVB-T2 che comporterà una maggiore efficienza nell'utilizzo dello spettro elettromagnetico che compenserà, in parte, la riduzione delle frequenze (*multiplex*) destinate alla televisione nazionale e locale.

In merito ai profili oggetto di parere, occorre premettere che per gli operatori di rete locale la normativa in esame ha previsto che i diritti d'uso delle frequenze locali siano revocati dietro corresponsione di un indennizzo fino a concorrenza dell'importo complessivo di 304 milioni di euro e che siano assegnati *ex novo* i *multiplex* locali del digitale terrestre, in numero variabile per ciascun ambito locale (area tecnica). Quest'ultima previsione ha l'obiettivo di consentire lo svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica onde individuare i soggetti più efficienti nella pianificazione delle reti locali. Per quanto di interesse, si ritiene opportuno che tale obiettivo non venga inficiato da un'iniqua distribuzione degli indennizzi agli operatori di rete *incumbent*, tale da conferire un indebito vantaggio concorrenziale in termini di risorse economiche.

Tale aspetto appare rilevante alla luce della circostanza che buona parte dei diritti d'uso delle frequenze televisive locali è stata concessa a titolo gratuito agli operatori di rete, nonché del fatto

che alcuni operatori di rete locali sono parte di gruppi verticalmente integrati. Pertanto, gli indennizzi potrebbero condizionare il confronto concorrenziale anche con riferimento ai servizi di televisione gratuita locale. Infatti, la definizione di indennizzi sproporzionati potrebbe incidere sulle possibilità di accesso ai mercati di riferimento, potendo costituire per le imprese che detengono attualmente le frequenze televisive locali un vantaggio indebito e tale da inficiare il confronto concorrenziale.

In merito alla determinazione degli indennizzi, si osserva che codesto Ministero intende parametrarli agli investimenti realizzati, utilizzando il ricavo medio annuo per Mbit/persona in ciascuna area locale. Tale valore sarebbe poi moltiplicato per la popolazione coperta da ciascun operatore e per gli anni residui del diritto d'uso al fine di definire l'ammontare totale dell'indennizzo per ciascun operatore. Sul punto, si osserva che l'obiettivo di legare gli indennizzi agli investimenti realizzati appare opportuno. Tuttavia, il valore utilizzato, poiché riferito ai ricavi e non ai costi, risulta tale da sovrastimare gli investimenti realizzati. Pertanto, l'indennizzo dovrebbe essere più opportunamente parametrato ai costi irrecuperabili, al netto degli ammortamenti dell'ultimo decennio, sostenuti per la realizzazione delle reti televisive locali, adeguatamente documentati dagli operatori. A tal fine, i costi relativi agli investimenti potrebbero essere stimati, ad esempio, facendo riferimento alle fatture. Inoltre, appaiono condivisibili le misure correttive individuate da codesto Ministero, con riferimento, in particolare, ai diritti d'uso di frequenze in condivisione. In effetti, la scelta di corrispondere un indennizzo proporzionato alla quota di frequenza detenuta da ciascun operatore consente di parametrare l'indennizzo all'ampiezza effettiva del diritto d'uso sviluppato in modo tale da tenere conto della circostanza che ciascun operatore ha sviluppato solo una porzione limitata di rete frequenziale.

In merito alla scelta di prevedere una crescita dell'indennizzo meno che proporzionale per i soggetti che detengono più diritti d'uso nella medesima area tecnica, si osserva che tale criterio può essere utile al fine di tenere conto delle economie di scala degli operatori di rete più grandi, con conseguenti minori investimenti incrementali. Tuttavia, tali modalità di determinazione del contributo devono essere coerenti con l'obiettivo prefissato in via generale di collegamento tra indennizzi e investimenti sviluppati e, pertanto, non vi deve essere eccessiva sproporzione in tale misura.

Infine, si ritiene di proporre ulteriori criteri che, compatibilmente con il quadro complessivo delle procedure di indennizzo, nonché delle nuove assegnazioni delle frequenze televisive locali, potrebbero rendere più efficiente il processo di rilascio delle frequenze, permettendo un più rapido sviluppo sia delle tecnologie 5G per le telecomunicazioni mobili che della televisione locale e nazionale. Si ritiene utile, infatti, agevolare il rilascio anticipato e volontario delle frequenze televisive locali mediante l'introduzione di meccanismi di incremento dell'indennizzo.

In particolare, si potrebbe prevedere che, in caso di rilascio anticipato e volontario delle frequenze, entro una certa data prefissata, l'indennizzo sia incrementato in misura percentuale. Alternativamente, si potrebbe prevedere che l'indennizzo tenga in considerazione il momento in cui avviene il rilascio (volontario o forzoso) rispetto alla naturale scadenza della licenza. In tal modo, in caso di rilascio anticipato, gli operatori di rete potrebbero ricevere un indennizzo maggiore e proporzionato al periodo di anticipo nella restituzione del diritto d'uso, così da favorire una maggiore efficienza nella gestione delle frequenze, in quanto si indurrebbero i soggetti meno efficienti a dismettere le proprie frequenze anticipatamente.

L'Autorità auspica, pertanto, che gli indennizzi previsti dall'articolo 1, comma 1039, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2017, n. 205, siano proporzionati e legati agli investimenti effettuati, permettendo così un bilanciamento tra le previsioni di indennizzo per gli operatori di rete locali e la concorrenza nelle future gare di assegnazione delle frequenze televisive locali.

Il presente parere sarà pubblicato nel Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dalla ricezione del presente parere, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

AS1774 - COMUNE DI FORIO (NA)/PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITÀ TURISTICO-RICREATIVE

Roma, 19 marzo 2021

Comune di Forio

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 16 marzo 2021, ha deliberato di esprimere il proprio parere, ai sensi dell’articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Determina Dirigenziale del 31 dicembre 2020, n. 1530, avente ad oggetto “*Nuovo termine di durata delle concessioni demaniali sino al 31/12/2033 ai sensi e per gli effetti dell’art. 1 commi 682 e 683 della legge n. 145/2018, dell’art. 182 comma 2 del d.l. 34/2020 nonché dell’art. 100 comma 1 del d.l. 104/2020*”.

In particolare, mediante la suddetta Determina, il Comune di Forio ha disposto l’attivazione del procedimento amministrativo per l’estensione della durata delle concessioni di beni del demanio marittimo con finalità turistico-ricreative in favore dei concessionari esistenti, sulla base di quanto previsto dall’articolo 1, commi 682, 683 e 684, della Legge n. 145/2018 (che ha disposto un nuovo termine di scadenza delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative alla data del 31 dicembre 2033), nonché dell’articolo 182, comma 2, del Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34, come convertito dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77, e dell’articolo 100, comma 1, del Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104, come convertito dalla Legge 13 ottobre 2020, n. 126, nella parte in cui tali norme si riferiscono, confermandolo, al meccanismo di proroga *ex lege* delle concessioni demaniali marittime.

In linea generale, l’Autorità ricorda che, in materia di affidamenti riguardanti l’uso di beni pubblici (rientranti nel demanio o nel patrimonio indisponibile dello Stato o degli enti locali), l’individuazione del privato affidatario deve avvenire mediante l’espletamento, da parte della Pubblica Amministrazione, di procedure ad evidenza pubblica¹.

Al riguardo, si evidenzia che gli articoli 49 e 56 del TFUE impongono agli Stati Membri l’abolizione delle restrizioni ingiustificate alle libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, ossia di tutte le misure che vietano, ostacolano o comunque sono idonee a comprimere l’esercizio di tali libertà. Secondo la Corte di Giustizia, una normativa nazionale che consente la proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative deve considerarsi in violazione di dette disposizioni².

Inoltre, la Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi) prevede, all’articolo 12, che “*qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità*

¹ Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sentenza del 25 settembre 2009, n. 5765; Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza del 18 novembre 2019, n. 7874. In tal senso si è espressa, di recente, anche l’ANAC con la delibera del 17 gennaio 2019, n. 25.

² Cfr. sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa srl e a. contro Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro e a.*

delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati Membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento” (par. 1), e che, in tali casi, “l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami” (par. 2).

Come noto, gli Stati Membri sono tenuti a conformarsi ai richiamati principi europolitani e, ove la normativa interna non rispetti le disposizioni della Direttiva citata, contrastando di riflesso con i principi di libera circolazione e di libertà di stabilimento, se ne impone la relativa disapplicazione³. In tal senso, l'Autorità, in precedenti interventi di *advocacy*, si è più volte pronunciata sulla necessità di procedere agli affidamenti delle concessioni – tra cui quelle riguardanti i beni demaniali marittimi ed aventi finalità turistico-ricreative⁴ – mediante lo svolgimento di procedure ad evidenza pubblica. In particolare, è stato osservato che nei mercati in cui, in ragione delle specifiche caratteristiche oggettive delle attività tecniche, economiche e finanziarie, esiste un'esclusiva, o sono ammessi ad operare un numero limitato di soggetti, l'affidamento delle concessioni deve comunque avvenire mediante procedure di gara trasparenti e competitive, al fine di attenuare gli effetti distorsivi della concorrenza connessi alla posizione di privilegio attribuita al concessionario⁵.

Con specifico riferimento alle procedure e ai provvedimenti di proroga delle concessioni già in essere⁶, l'Autorità ha più volte sottolineato⁷ che è nell'interesse del mercato effettuare un attento

³ Si ricorda, infatti, che, secondo la consolidata giurisprudenza europea, tutte le amministrazioni nazionali, nell'esercizio delle loro funzioni, sono tenute ad applicare le disposizioni del diritto europeo, disapplicando le norme nazionali ad esse non conformi. Cfr., *ex multis*, le sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia nella causa 103/88, *Fratelli Costanzo c. Comune di Milano*, nonché nella causa C-224/97, *Ciola* e nella causa C-198/01, *Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*.

In tal senso, la Corte di Giustizia ha ribadito, da ultimo nella sentenza del 4 dicembre 2018, caso C-378/17, che “il principio del primato del diritto dell'Unione impone non solo agli organi giurisdizionali, ma anche a tutte le istituzioni dello Stato Membro di dare pieno effetto alle norme dell'Unione” (par. 39), e ha ricordato che l'obbligo di disapplicare riguarda anche “tutti gli organismi dello Stato, ivi comprese le autorità amministrative, incaricati di applicare, nell'ambito delle rispettive competenze, il diritto dell'Unione” (par. 38). In proposito si vedano altresì, *ex multis*, le sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia nella causa 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Simmenthal SpA*, nella causa C-119/05, *Lucchini*, nella causa C-614/14, *Ognyanov* e nelle cause riunite C-52/16 e C-113/16, «*SEGRO*» *Kft*.

⁴ Cfr., *ex multis*, AS1719 - *Comune di Castellabate (SA) - Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative* del 1° dicembre 2020, in Bollettino n. 9/2021; AS1714 - *Comune di Latina/Estensione della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative* del 1° dicembre 2020, in Bollettino n. 1/2021; AS1712 - *Comune di Castiglione della Pescaia (GR) - Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative* del 1° dicembre 2020, in Bollettino n. 50/2020; AS1701 - *Comune di Piombino (LI) - Concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative* del 28 luglio 2020, in Bollettino n. 41/2020. Cfr. altresì AS1550 - *Concessioni e criticità concorrenziali* del 12 dicembre 2018, in Bollettino n. 48/2018.

⁵ Anche la giurisprudenza amministrativa ha rilevato un disallineamento tra la normativa nazionale che dispone la proroga delle concessioni e la normativa europolitana, evidenziando la necessità per le Amministrazioni Pubbliche di disapplicare la normativa nazionale in modo da garantire che la selezione degli operatori economici interessati avvenga in ogni caso tutelando la concorrenza, rispettando i principi di libera circolazione dei servizi, *par condicio*, imparzialità, proporzionalità, non discriminazione e trasparenza. In proposito, *ex multis*, cfr. TAR Veneto, sentenza n. 218/2020, TAR Puglia, sentenza n. 36/2020, Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 7874/2019 e da ultimo, TAR Toscana, sentenza n. 363/2021 proprio sul tema della proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere.

⁶ Si ricorda, inoltre, che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nello stabilire che l'affidamento delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, che riguardano risorse naturali scarse, debba necessariamente realizzarsi attraverso una procedura di selezione tra candidati potenziali nel rispetto di tutte le garanzie di imparzialità e di trasparenza, nonché di adeguata pubblicità, ha posto in rilievo che una normativa nazionale che preveda una proroga *ex lege* della data di scadenza di tali concessioni equivale a un rinnovo automatico in contrasto con il dettato dell'articolo 12, par. 2, della direttiva 2006/123/CE. Cfr. CGUE, Sez. V, sentenza del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, cit.

⁷ Cfr. la segnalazione resa dall'Autorità in data 1° luglio 2020, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, AS1684 - *Osservazioni in merito alle disposizioni contenute nel Decreto Rilancio*, in Bollettino n. 28/2020. Si vedano, inoltre, le segnalazioni AS135 - *Proroghe delle concessioni autostradali*, in Bollettino n. 19/98; AS491 - *Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo*,

bilanciamento tra i benefici di breve periodo e i possibili costi che si potrebbero manifestare in un orizzonte temporale più ampio.

La concessione di proroghe in favore dei precedenti concessionari, infatti, rinvia ulteriormente il confronto competitivo per il mercato, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica. Quindi, eventuali proroghe degli affidamenti non dovrebbero comunque eccedere le reali esigenze delle Amministrazioni, per consentire quanto prima l'allocazione efficiente delle risorse pubbliche mediante procedure competitive.

Tali principi sono stati di recente confermati dal TAR Toscana che, con sentenza dell'8 marzo 2021, n. 363, ha integralmente accolto il ricorso *ex art. 21-bis* l.n. 287/90 con cui la scrivente Autorità ha impugnato un provvedimento di tenore analogo a quello qui in esame (emesso da altra Amministrazione comunale), riconoscendo la piena legittimità dell'intervento dell'Autorità, nell'esercizio dei poteri ad essa conferiti dalla disposizione sopra citata, in materia di proroga automatica, senza gara, di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreativa⁸.

Di conseguenza, l'Autorità ritiene che, per le ragioni sopra esposte, codesto Comune avrebbe dovuto disapplicare la normativa posta a fondamento della Determina Dirigenziale n. 1530/2020 per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina eurounitaria sopra richiamata. Le disposizioni relative alla proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute nel provvedimento amministrativo in parola integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali, nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento di servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

In conclusione, la Determina comunale *de qua* si pone in contrasto con gli articoli 49 e 56 del TFUE, in quanto è suscettibile di limitare ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative eurounitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della cosiddetta Direttiva Servizi.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990, il Comune di Forio dovrà pertanto comunicare all'Autorità, entro il termine di 60 giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

in Bollettino n. 46/2008; AS1114 – *Regime concessorio presente nel porto di Livorno*, in Bollettino n. 12/2014; AS1137 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014*, in Bollettino n. 27/2014.

⁸ In particolare, il TAR Toscana ha annullato la Determina Dirigenziale del 21 maggio 2020, n. 408 del Comune di Piombino, oggetto di parere motivato dell'Autorità ai sensi dell'art. 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (AS1701 – *Comune di Piombino (LI) - Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative* del 28 luglio 2020, in Bollettino n. 41/2020), con la quale l'ente locale ha avviato la procedura per la proroga delle concessioni demaniali marittime insistenti sul territorio comunale senza dar corso alla procedura comparativa prevista dall'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE. In tale pronuncia, il giudice amministrativo ha espressamente affermato che il Comune avrebbe dovuto disapplicare le disposizioni di legge che prevedono la proroga automatica delle concessioni demaniali per contrasto delle stesse con la normativa eurounitaria di cui all'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE ed espletare procedure ad evidenza pubblica per l'individuazione dei nuovi concessionari, una volta scadute le concessioni in essere.

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Forio al parere motivato espresso dall’Autorità, ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, avverso la Determina Dirigenziale del 31 dicembre 2020, n. 1530, avente ad oggetto la proroga automatica, senza gara pubblica, della validità temporale delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative in essere, in particolare in esecuzione delle disposizioni legislative per l’estensione della scadenza alla data del 31 dicembre 2033 (legge n. 145/2018, articolo 1 commi 682, 683 e 684, e Decreti cosiddetti Rilancio e Agosto).

Nella propria riunione del 16 marzo 2021, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha deliberato di inviare un parere motivato ai sensi dell’articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, pubblicato in calce alla presente comunicazione, in merito al contenuto della Determina Dirigenziale del 31 dicembre 2020, n. 1530, adottata dal Comune di Forio e avente ad oggetto la proroga automatica al 31 dicembre 2033 della validità temporale delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative insistenti sul territorio comunale.

In particolare, con la citata Determina Dirigenziale il Comune di Forio ha disposto la proroga automatica, senza gara, della scadenza temporale delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, dando applicazione alla predetta normativa nazionale la quale tuttavia - ponendosi in contrasto con il diritto eurolunitario, e in particolare con gli articoli 49 e 56 del TFUE e con i principi di concorrenza ed evidenza pubblica negli affidamenti - avrebbe dovuto essere disapplicata.

A seguito del ricevimento di detto parere motivato, il Comune di Forio non ha inteso fornire all’Autorità, nei termini di legge, alcun riscontro.

Preso dunque atto del mancato adeguamento dell’Amministrazione al parere motivato, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione dell’8 giugno 2021, ha disposto di impugnare dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania la Determina Dirigenziale del 31 dicembre 2020, n. 1530, adottata dal Comune di Forio e concernente la proroga automatica senza gara delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo.

AS1775 - COMUNE DI DUINO AURISINA (TS) - PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITÀ TURISTICO RICREATIVE

Roma, 13 luglio 2021

Comune di Duino Aurisina

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 1° luglio 2021, ha inteso formulare alcune osservazioni, ai sensi dell’articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in relazione alle criticità concorrenziali, non giustificate da esigenze di interesse generale, derivanti dalla procedura amministrativa avviata da codesto Comune per la proroga della validità temporale delle proprie concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative in essere.

In particolare, la predetta procedura amministrativa di proroga intrapresa dal Comune di Duino Aurisina è finalizzata all’estensione della durata delle concessioni di beni del demanio marittimo di competenza comunale in favore dei concessionari esistenti, sulla base di quanto previsto dall’articolo 1, commi 682, 683 e 684, della Legge n. 145/2018 (che ha disposto un nuovo termine di scadenza delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative alla data del 31 dicembre 2033).

In linea generale, l’Autorità ricorda che, in materia di affidamenti riguardanti l’uso di beni pubblici (rientranti nel demanio o nel patrimonio indisponibile dello Stato o degli enti locali), l’individuazione del privato affidatario deve avvenire mediante l’espletamento, da parte della Pubblica Amministrazione, di procedure ad evidenza pubblica¹.

Al riguardo, si evidenzia che gli articoli 49 e 56 del TFUE impongono agli Stati Membri l’abolizione delle restrizioni ingiustificate alle libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, ossia di tutte le misure che vietano, ostacolano o comunque sono idonee a comprimere l’esercizio di tali libertà. Secondo la Corte di Giustizia Europea, una normativa nazionale che consente la proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative deve considerarsi in violazione di dette disposizioni².

Inoltre, la Direttiva 2006/123/CE (cosiddetta Direttiva Servizi) prevede, all’articolo 12, che *“qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati Membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un’adeguata pubblicità dell’avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento”* (par. 1), e che, in tali casi, *“l’autorizzazione è rilasciata per una*

¹ Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sentenza 25 settembre 2009, n. 5765, e Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 18 novembre 2019, n. 7874; nonché, da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 16 febbraio 2021, n. 1416 e Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 9 marzo 2021, n. 2002.

In tal senso si è espressa anche l’ANAC con la delibera del 17 gennaio 2019, n. 25.

² Cfr. sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa srl e a. contro Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro e a..*

durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami” (par. 2).

Come noto, gli Stati Membri sono tenuti a conformarsi ai richiamati principi euro-unitari e, ove la normativa interna non rispetti le disposizioni della Direttiva citata, contrastando di riflesso con i principi di libera circolazione e di libertà di stabilimento, se ne impone la relativa disapplicazione³. In tal senso, l’Autorità, in precedenti interventi di *advocacy*, si è più volte pronunciata sulla necessità di procedere agli affidamenti delle concessioni – tra cui quelle riguardanti i beni demaniali marittimi ed aventi finalità turistico-ricreative⁴ – mediante lo svolgimento di procedure ad evidenza pubblica. In particolare, è stato osservato che nei mercati in cui, in ragione delle specifiche caratteristiche oggettive delle attività tecniche, economiche e finanziarie, esiste un’esclusiva, o sono ammessi ad operare un numero limitato di soggetti, l’affidamento delle concessioni deve comunque avvenire mediante procedure concorsuali trasparenti e competitive, al fine di attenuare gli effetti distorsivi della concorrenza connessi alla posizione di privilegio attribuita al concessionario⁵.

³ Si ricorda, infatti, che, secondo la consolidata giurisprudenza europea, tutte le amministrazioni nazionali, nell’esercizio delle loro funzioni, sono tenute ad applicare le disposizioni del diritto europeo, disapplicando le norme nazionali da esse non conformi; cfr., *ex multis*, le sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia Europea nella causa 103/88, *Fratelli Costanzo c. Comune di Milano*, nonché nella causa C-224/97, *Ciola* e nella causa C-198/01, *Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*.

In tal senso, la Corte di Giustizia Europea ha ribadito, da ultimo nella sentenza del 4 dicembre 2018, caso C-378/17, che “il principio del primato del diritto dell’Unione impone non solo agli organi giurisdizionali, ma anche a tutte le istituzioni dello Stato Membro di dare pieno effetto alle norme dell’Unione” (par. 39), e ha ricordato che la disapplicazione della norma interna confliggente con la normativa europea costituisce un obbligo dello Stato Membro “in tutte le sue articolazioni” ossia che l’obbligo di disapplicare riguarda anche “tutti gli organismi dello Stato, ivi comprese le autorità amministrative, incaricati di applicare, nell’ambito delle rispettive competenze, il diritto dell’Unione” (par. 38). In proposito si vedano altresì, *ex multis*, le sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia Europea nella causa 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Simmenthal SpA*, nella causa C-119/05, *Lucchini*, nella causa C-614/14, *Ognyanov* e nelle cause riunite C-52/16 e C-113/16, «SEGRO» *Kft*.

⁴ Cfr. la segnalazione resa dall’Autorità in data 12 dicembre 2018 ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/1990 (AS1550 – *Concessioni e criticità concorrenziali*, in Bollettino n. 48/2018).

⁵ Anche la giurisprudenza amministrativa ha rilevato un disallineamento tra la normativa nazionale che dispone la proroga delle concessioni e la normativa euro-unitaria, evidenziando la necessità per le Amministrazioni Pubbliche di disapplicare la normativa nazionale in modo da garantire che la selezione degli operatori economici interessati avvenga in ogni caso tutelando la concorrenza, rispettando i principi di libera circolazione dei servizi, *par condicio*, imparzialità, proporzionalità, non discriminazione e trasparenza.

In proposito cfr., *ex multis*, TAR Veneto, sentenza n. 218/2020, TAR Puglia, sentenza n. 36/2020, e Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 7874/2019, cit.; nonché, da ultimo, proprio sul tema della proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere, TAR Toscana, sentenza n. 363/2021, Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 16 febbraio 2021, n. 1416, cit., e Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 9 marzo 2021, n. 2002, cit.. In particolare, nelle ultime due sentenze citate, il Consiglio di Stato ha statuito, nel primo caso, che “qualsivoglia normativa nazionale o regionale deve in materia ispirarsi alle regole della Unione Europea sulla indizione delle gare (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 13 aprile 2017, n. 1763), stante l’efficacia diretta nell’ordinamento interno degli Stati membri delle pronunce della Corte” e, nel secondo caso, che “il nuovo contesto è connotato dalla presa in considerazione dell’efficacia del quadro giuridico unionale, ricavabile, a sostegno della tesi del Comune, dalla nota sentenza Corte UE Promoimpresa del 14 luglio 2016 come un quadro giuridico che impone la procedura selettiva, ove il Comune decida di esternalizzare la gestione degli arenili a fini turistico-ricreativi per la scarsità della risorsa predetta”.

In particolare in tema di disapplicazione della normativa nazionale confliggente con quella unionale, si richiamano altresì, da ultimo, TAR Sicilia, sentenza n. 504 del 15 febbraio 2021 (dove il Giudice ha indicato che “[...] d) anche il funzionario pubblico, nel dare attuazione alla legge, deve applicare la fonte normativa prevalente e, quindi, nel contrasto fra diritto europeo immediatamente vincolante e disciplina nazionale, deve assegnare prevalenza al primo; [...] f) quanto esposto rende superflua ogni altra considerazione, ma può, comunque, aggiungersi che le osservazioni della Corte di Giustizia in ordine all’obbligo di disapplicazione della disciplina nazionale in contrasto con il diritto comunitario non costituiscono un <<obiter dictum>>, ma consistono in affermazioni rese in sede di rinvio pregiudiziale e relative alla corretta interpretazione dei Trattati in relazione al caso deciso, cioè in occasione del puntuale assolvimento dei compiti istituzionali propri di tale organo, con la conseguenza che la relativa pronuncia risulta vincolante”) e TAR Campania, sentenza n. 265 del 29 gennaio 2021 (dove il Giudice ha rilevato che “L’assunto attono di avvenuta proroga automatica quindicennale del rapporto instaurato con le pregresse concessioni demaniali marittime si infrange, pertanto, contro l’indirizzo giurisprudenziale disapplicativo delle norme legislative dilatorie emanate in subiecta materia, propugnato anche da questa Sezione nelle sentenze n. 1697 del 2 ottobre 2019 e n. 221 del 10 febbraio 2020, e ispirato all’arresto sancito in materia dalla Corte di Giustizia UE, sez. V, nella citata sentenza 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15”).

Con specifico riferimento alle procedure e ai provvedimenti di proroga delle concessioni già in essere⁶, l'Autorità ha più volte sottolineato⁷ che è nell'interesse del mercato effettuare un attento bilanciamento tra i benefici di breve periodo e i possibili costi che si potrebbero manifestare in un orizzonte temporale più ampio.

La concessione di proroghe in favore dei concessionari esistenti, infatti, rinvia ulteriormente il confronto competitivo per il mercato, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica. Quindi, eventuali proroghe degli affidamenti non dovrebbero comunque eccedere le reali esigenze delle Amministrazioni, per consentire quanto prima l'allocazione efficiente delle risorse pubbliche mediante procedure competitive.

Da ultimo, nella recente segnalazione ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90 in merito a "*Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza anno 2021*" del 22 marzo 2021, inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri, l'Autorità ha osservato come l'affidamento delle concessioni tramite procedure competitive consenta la piena valorizzazione del bene demaniale delle coste italiane che, come riconosciuto anche all'articolo 1, comma 675, della stessa legge n. 145/2018, rappresenta un elemento strategico per il sistema economico del Paese.

Tali principi sono stati di recente confermati dal TAR Toscana⁸, che ha integralmente accolto il ricorso *ex* articolo 21-*bis* della legge n. 287/90 con cui la scrivente Autorità ha impugnato un provvedimento (emesso da altra Amministrazione comunale) in materia di proroga automatica, senza gara, di concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico-ricreative⁹, riconoscendo così la piena legittimità dell'intervento dell'Autorità, nell'esercizio dei poteri ad essa conferiti dalla disposizione sopra citata.

Alla luce di tutto quel che precede, l'Autorità ritiene che, per le ragioni sopra esposte, codesto Comune avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della citata procedura di proroga per contrarietà della stessa ai principi ed alla disciplina euro-unitari sopra richiamati. Le disposizioni relative alla proroga automatica, senza gara pubblica, delle concessioni demaniali marittime integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali, nella misura

⁶ Si ricorda, inoltre, che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nello stabilire che l'affidamento delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, che riguardano risorse naturali scarse, debba necessariamente realizzarsi attraverso una procedura di selezione tra candidati potenziali nel rispetto di tutte le garanzie di imparzialità e di trasparenza, nonché di adeguata pubblicità, ha posto in rilievo che una normativa nazionale che preveda una proroga *ex lege* della data di scadenza di tali concessioni equivale a un rinnovo automatico in contrasto con il dettato dell'articolo 12, par. 2, della Direttiva 2006/123/CE (cfr. CGUE, Sez. V, sentenza del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, cit.).

⁷ Cfr. la segnalazione resa dall'Autorità in data 1° luglio 2020, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, AS 1684 – *Osservazioni in merito alle disposizioni contenute nel Decreto Rilancio*, in Bollettino n. 28/2020. Si vedano, inoltre, le segnalazioni AS 135 – *Proroghe delle concessioni autostradali*, in Bollettino n. 19/98; AS491 – *Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo*, in Bollettino n. 46/2008; AS1114 – *Regime concessorio presente nel porto di Livorno*, in Bollettino n. 12/2014; AS1137 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014*, in Bollettino n. 27/2014.

⁸ Cfr. sentenza n. 363 dell'8 marzo 2021, cit..

⁹ In particolare, il TAR Toscana ha annullato la Determina Dirigenziale n. 408 del 21 maggio 2020 del Comune di Piombino, oggetto di parere motivato dell'Autorità ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/90 (cfr. AS1701 – *Comune di Piombino (LI): concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Bollettino n. 41/2020), con la quale l'ente locale in questione aveva avviato la procedura per la proroga della validità temporale delle concessioni demaniali marittime insistenti sul territorio comunale senza dar corso alla procedura comparativa prevista dall'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE. In tale pronuncia, il giudice amministrativo ha espressamente affermato che il Comune avrebbe dovuto disapplicare le disposizioni normative nazionali che prevedono la proroga automatica senza gara delle concessioni, per contrasto delle stesse con la normativa euro-unitaria di cui all'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE, ed espletare procedure ad evidenza pubblica per l'individuazione dei nuovi concessionari, una volta scadute le concessioni in essere.

in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento di servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

In conclusione, dunque, la procedura amministrativa di proroga di cui trattasi si pone in contrasto con gli articoli 49 e 56 del TFUE, in quanto suscettibile di limitare ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della cosiddetta Direttiva Servizi.

L'Autorità auspica, pertanto, che codesto Comune non dia ulteriore corso alla procedura di proroga temporale al 2033, senza gara pubblica, delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative ricadenti nell'ambito comunale. Al riguardo, si ricorda che, qualora ciò non si verifichi, l'Autorità è legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi Amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990. L'Autorità invita codesto Comune a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le determinazioni assunte riguardo alle criticità concorrenziali sopra evidenziate.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

AS1776 - COMUNE DI STARANZANO (GO) - PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITÀ TURISTICO RICREATIVE

Roma, 13 luglio 2021

Comune di Staranzano

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 1° luglio 2021, ha inteso formulare alcune osservazioni, ai sensi dell’articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in relazione alle criticità concorrenziali, non giustificate da esigenze di interesse generale, derivanti dalla procedura amministrativa avviata da codesto Comune per la proroga della validità temporale delle proprie concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative in essere.

In particolare, la predetta procedura amministrativa di proroga intrapresa dal Comune di Staranzano è finalizzata all’estensione della durata delle concessioni di beni del demanio marittimo di competenza comunale in favore dei concessionari esistenti, sulla base di quanto previsto dall’articolo 1, commi 682, 683 e 684, della Legge n. 145/2018 (che ha disposto un nuovo termine di scadenza delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative alla data del 31 dicembre 2033).

In linea generale, l’Autorità ricorda che, in materia di affidamenti riguardanti l’uso di beni pubblici (rientranti nel demanio o nel patrimonio indisponibile dello Stato o degli enti locali), l’individuazione del privato affidatario deve avvenire mediante l’espletamento, da parte della Pubblica Amministrazione, di procedure ad evidenza pubblica¹.

Al riguardo, si evidenzia che gli articoli 49 e 56 del TFUE impongono agli Stati Membri l’abolizione delle restrizioni ingiustificate alle libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, ossia di tutte le misure che vietano, ostacolano o comunque sono idonee a comprimere l’esercizio di tali libertà. Secondo la Corte di Giustizia Europea, una normativa nazionale che consente la proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative deve considerarsi in violazione di dette disposizioni².

Inoltre, la Direttiva 2006/123/CE (cosiddetta Direttiva Servizi) prevede, all’articolo 12, che *“qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati Membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un’adeguata pubblicità dell’avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento”* (par. 1), e che, in tali casi, *“l’autorizzazione è rilasciata per una*

¹ Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sentenza 25 settembre 2009, n. 5765, e Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 18 novembre 2019, n. 7874; nonché, da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 16 febbraio 2021, n. 1416 e Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 9 marzo 2021, n. 2002.

In tal senso si è espressa anche l’ANAC con la delibera del 17 gennaio 2019, n. 25.

² Cfr. sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa srl e a. contro Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro e a..*

durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami” (par. 2).

Come noto, gli Stati Membri sono tenuti a conformarsi ai richiamati principi euro-unitari e, ove la normativa interna non rispetti le disposizioni della Direttiva citata, contrastando di riflesso con i principi di libera circolazione e di libertà di stabilimento, se ne impone la relativa disapplicazione³. In tal senso, l’Autorità, in precedenti interventi di *advocacy*, si è più volte pronunciata sulla necessità di procedere agli affidamenti delle concessioni – tra cui quelle riguardanti i beni demaniali marittimi ed aventi finalità turistico-ricreative⁴ – mediante lo svolgimento di procedure ad evidenza pubblica. In particolare, è stato osservato che nei mercati in cui, in ragione delle specifiche caratteristiche oggettive delle attività tecniche, economiche e finanziarie, esiste un’esclusiva, o sono ammessi ad operare un numero limitato di soggetti, l’affidamento delle concessioni deve comunque avvenire mediante procedure concorsuali trasparenti e competitive, al fine di attenuare gli effetti distorsivi della concorrenza connessi alla posizione di privilegio attribuita al concessionario⁵.

³ Si ricorda, infatti, che, secondo la consolidata giurisprudenza europea, tutte le amministrazioni nazionali, nell’esercizio delle loro funzioni, sono tenute ad applicare le disposizioni del diritto europeo, disapplicando le norme nazionali da esse non conformi; cfr., *ex multis*, le sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia Europea nella causa 103/88, *Fratelli Costanzo c. Comune di Milano*, nonché nella causa C-224/97, *Ciola* e nella causa C-198/01, *Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*.

In tal senso, la Corte di Giustizia Europea ha ribadito, da ultimo nella sentenza del 4 dicembre 2018, caso C-378/17, che “il principio del primato del diritto dell’Unione impone non solo agli organi giurisdizionali, ma anche a tutte le istituzioni dello Stato Membro di dare pieno effetto alle norme dell’Unione” (par. 39), e ha ricordato che la disapplicazione della norma interna confliggente con la normativa europea costituisce un obbligo dello Stato Membro “in tutte le sue articolazioni” ossia che l’obbligo di disapplicare riguarda anche “tutti gli organismi dello Stato, ivi comprese le autorità amministrative, incaricati di applicare, nell’ambito delle rispettive competenze, il diritto dell’Unione” (par. 38). In proposito si vedano altresì, *ex multis*, le sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia Europea nella causa 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Simmenthal SpA*, nella causa C-119/05, *Lucchini*, nella causa C-614/14, *Ognyanov* e nelle cause riunite C-52/16 e C-113/16, «SEGRO» *Kft*.

⁴ Cfr. la segnalazione resa dall’Autorità in data 12 dicembre 2018 ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/1990 (AS1550 – *Concessioni e criticità concorrenziali*, in Bollettino n. 48/2018).

⁵ Anche la giurisprudenza amministrativa ha rilevato un disallineamento tra la normativa nazionale che dispone la proroga delle concessioni e la normativa euro-unitaria, evidenziando la necessità per le Amministrazioni Pubbliche di disapplicare la normativa nazionale in modo da garantire che la selezione degli operatori economici interessati avvenga in ogni caso tutelando la concorrenza, rispettando i principi di libera circolazione dei servizi, *par condicio*, imparzialità, proporzionalità, non discriminazione e trasparenza.

In proposito cfr., *ex multis*, TAR Veneto, sentenza n. 218/2020, TAR Puglia, sentenza n. 36/2020, e Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 7874/2019, cit.; nonché, da ultimo, proprio sul tema della proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere, TAR Toscana, sentenza n. 363/2021, Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 16 febbraio 2021, n. 1416, cit., e Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 9 marzo 2021, n. 2002, cit.. In particolare, nelle ultime due sentenze citate, il Consiglio di Stato ha statuito, nel primo caso, che “qualsivoglia normativa nazionale o regionale deve in materia ispirarsi alle regole della Unione Europea sulla indizione delle gare (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 13 aprile 2017, n. 1763), stante l’efficacia diretta nell’ordinamento interno degli Stati membri delle pronunce della Corte” e, nel secondo caso, che “il nuovo contesto è connotato dalla presa in considerazione dell’efficacia del quadro giuridico unionale, ricavabile, a sostegno della tesi del Comune, dalla nota sentenza Corte UE Promoimpresa del 14 luglio 2016 come un quadro giuridico che impone la procedura selettiva, ove il Comune decida di esternalizzare la gestione degli arenili a fini turistico-ricreativi per la scarsità della risorsa predetta”.

In particolare in tema di disapplicazione della normativa nazionale confliggente con quella unionale, si richiamano altresì, da ultimo, TAR Sicilia, sentenza n. 504 del 15 febbraio 2021 (dove il Giudice ha indicato che “[...] d) anche il funzionario pubblico, nel dare attuazione alla legge, deve applicare la fonte normativa prevalente e, quindi, nel contrasto fra diritto europeo immediatamente vincolante e disciplina nazionale, deve assegnare prevalenza al primo; [...] f) quanto esposto rende superflua ogni altra considerazione, ma può, comunque, aggiungersi che le osservazioni della Corte di Giustizia in ordine all’obbligo di disapplicazione della disciplina nazionale in contrasto con il diritto comunitario non costituiscono un <<obiter dictum>>, ma consistono in affermazioni rese in sede di rinvio pregiudiziale e relative alla corretta interpretazione dei Trattati in relazione al caso deciso, cioè in occasione del puntuale assolvimento dei compiti istituzionali propri di tale organo, con la conseguenza che la relativa pronuncia risulta vincolante”) e TAR Campania, sentenza n. 265 del 29 gennaio 2021 (dove il Giudice ha rilevato che “L’assunto attono di avvenuta proroga automatica quindicennale del rapporto instaurato con le pregresse concessioni demaniali marittime si infrange, pertanto, contro l’indirizzo giurisprudenziale disapplicativo delle norme legislative dilatorie emanate in subiecta materia, propugnato anche da questa Sezione nelle sentenze n. 1697 del 2 ottobre 2019 e n. 221 del 10 febbraio 2020, e ispirato all’arresto sancito in materia dalla Corte di Giustizia UE, sez. V, nella citata sentenza 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15”).

Con specifico riferimento alle procedure e ai provvedimenti di proroga delle concessioni già in essere⁶, l'Autorità ha più volte sottolineato⁷ che è nell'interesse del mercato effettuare un attento bilanciamento tra i benefici di breve periodo e i possibili costi che si potrebbero manifestare in un orizzonte temporale più ampio.

La concessione di proroghe in favore dei concessionari esistenti, infatti, rinvia ulteriormente il confronto competitivo per il mercato, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica. Quindi, eventuali proroghe degli affidamenti non dovrebbero comunque eccedere le reali esigenze delle Amministrazioni, per consentire quanto prima l'allocazione efficiente delle risorse pubbliche mediante procedure competitive.

Da ultimo, nella recente segnalazione ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90 in merito a "*Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza anno 2021*" del 22 marzo 2021, inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri, l'Autorità ha osservato come l'affidamento delle concessioni tramite procedure competitive consenta la piena valorizzazione del bene demaniale delle coste italiane che, come riconosciuto anche all'articolo 1, comma 675, della stessa legge n. 145/2018, rappresenta un elemento strategico per il sistema economico del Paese.

Tali principi sono stati di recente confermati dal TAR Toscana⁸, che ha integralmente accolto il ricorso *ex* articolo 21-*bis* della legge n. 287/90 con cui la scrivente Autorità ha impugnato un provvedimento (emesso da altra Amministrazione comunale) in materia di proroga automatica, senza gara, di concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico-ricreative⁹, riconoscendo così la piena legittimità dell'intervento dell'Autorità, nell'esercizio dei poteri ad essa conferiti dalla disposizione sopra citata.

Alla luce di tutto quel che precede, l'Autorità ritiene che, per le ragioni sopra esposte, codesto Comune avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della citata procedura di proroga per contrarietà della stessa ai principi ed alla disciplina euro-unitari sopra richiamati. Le disposizioni relative alla proroga automatica, senza gara pubblica, delle concessioni demaniali marittime integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali, nella misura

⁶ Si ricorda, inoltre, che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nello stabilire che l'affidamento delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, che riguardano risorse naturali scarse, debba necessariamente realizzarsi attraverso una procedura di selezione tra candidati potenziali nel rispetto di tutte le garanzie di imparzialità e di trasparenza, nonché di adeguata pubblicità, ha posto in rilievo che una normativa nazionale che preveda una proroga *ex lege* della data di scadenza di tali concessioni equivale a un rinnovo automatico in contrasto con il dettato dell'articolo 12, par. 2, della Direttiva 2006/123/CE (cfr. CGUE, Sez. V, sentenza del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, cit.).

⁷ Cfr. la segnalazione resa dall'Autorità in data 1° luglio 2020, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, AS 1684 – *Osservazioni in merito alle disposizioni contenute nel Decreto Rilancio*, in Bollettino n. 28/2020. Si vedano, inoltre, le segnalazioni AS 135 – *Proroghe delle concessioni autostradali*, in Bollettino n. 19/98; AS491 – *Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo*, in Bollettino n. 46/2008; AS1114 – *Regime concessorio presente nel porto di Livorno*, in Bollettino n. 12/2014; AS1137 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014*, in Bollettino n. 27/2014.

⁸ Cfr. sentenza n. 363 dell'8 marzo 2021, cit..

⁹ In particolare, il TAR Toscana ha annullato la Determina Dirigenziale n. 408 del 21 maggio 2020 del Comune di Piombino, oggetto di parere motivato dell'Autorità ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/90 (cfr. AS1701 – *Comune di Piombino (LI): concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Bollettino n. 41/2020), con la quale l'ente locale in questione aveva avviato la procedura per la proroga della validità temporale delle concessioni demaniali marittime insistenti sul territorio comunale senza dar corso alla procedura comparativa prevista dall'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE. In tale pronuncia, il giudice amministrativo ha espressamente affermato che il Comune avrebbe dovuto disapplicare le disposizioni normative nazionali che prevedono la proroga automatica senza gara delle concessioni, per contrasto delle stesse con la normativa euro-unitaria di cui all'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE, ed espletare procedure ad evidenza pubblica per l'individuazione dei nuovi concessionari, una volta scadute le concessioni in essere.

in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento di servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

In conclusione, dunque, la procedura amministrativa di proroga di cui trattasi si pone in contrasto con gli articoli 49 e 56 del TFUE, in quanto suscettibile di limitare ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della cosiddetta Direttiva Servizi.

L'Autorità auspica, pertanto, che codesto Comune non dia ulteriore corso alla procedura di proroga temporale al 2033, senza gara pubblica, delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative ricadenti nell'ambito comunale. Al riguardo, si ricorda che, qualora ciò non si verifichi, l'Autorità è legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi Amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990. L'Autorità invita codesto Comune a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le determinazioni assunte riguardo alle criticità concorrenziali sopra evidenziate.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

DISCIPLINA DELLE RELAZIONI COMMERCIALI IN MATERIA DI CESSIONE DI PRODOTTI AGRICOLI E AGROALIMENTARI

AL28A - CASEIFICIO FERRETTI/CONTRATTI CESSIONE LATTE CRUDO

Provvedimento n. 29722

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 Ferretti S.r.l.(di seguito anche il caseificio) è una società, con sede in Orzinuovi, attiva nella trasformazione di latte e nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero caseari e, in particolare, di Grana Padano DOP; nell'anno 2019 la società ha realizzato un fatturato pari a 8.754.667 euro.

I.ii Il segnalante

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).

II. L'OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

3. Il procedimento istruttorio AL28A ha riguardato l'accertamento della ricorrenza e possibile illiceità, ai sensi dell'art. 62, commi 1 e 3, del D.L. 1/2012, delle condotte commerciali poste in essere dal Caseificio Ferretti consistenti: **(i)** nella mancata conclusione di contratti scritti di fornitura con i propri conferenti latte crudo vaccino, in relazione alle cessioni avvenute nel periodo 01.04.2018 - 31.12.2018; **(ii)** nell'aver effettuato il pagamento di talune forniture in ritardo rispetto al termine legale di trenta giorni, decorrenti dall'ultimo giorno del mese di ricevimento della fattura.

III. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

4. Il procedimento istruttorio AL28A è stato avviato con comunicazione del 29.12.2020, prot. n. 96300¹, sulla base di una segnalazione del MIPAAFT – ICQRF², nonché di documentazione acquisita agli atti³.

5. 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*⁴.

6. Con successivo atto del 14.04.2021, prot. n. 37221, è stata comunicata alle Parti l'estensione oggettiva del procedimento al fine di verificare l'eventuale violazione, da parte del Caseificio Ferretti, dell'art. 62, comma 1 e/o 2, del D.L. 1/2012, in relazione alla sottoscrizione - nel periodo temporale oggetto di accertamento - di documenti denominati "Registro trasportatori", aventi una durata inferiore a dodici mesi, senza che risulti acquisita alcuna rinuncia espressa da parte degli allevatori cedenti⁵.

7. In data 12.05.2021, ai sensi dell'art. 12 del *Regolamento sulle procedure istruttorie*, è stata trasmessa alle Parti la comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria, fissato al 28.05.2021, ed è stato concesso un termine di 12 giorni per la presentazione di memorie e documenti⁶.

8. Il Caseificio Ferretti ha prodotto le proprie memorie difensive in data 8 e 10.02.2021, e successivamente in data 27.04.2021 e 19.05.2021⁷.

IV. LE EVIDENZE ACQUISITE

IV.i I fornitori del caseificio Ferretti

9. Sulla base della documentazione agli atti, risulta che, nel periodo oggetto di accertamento, il Caseificio Ferretti si è rifornito di latte crudo vaccino presso i seguenti operatori: 1. Azienda Agricola Alloisio Antonio; 2. Alloisio Agostino e Figli S.S. Società Agricola; 3. Consorzio

¹ Cfr. doc. 5.

² Cfr. segnalazione pervenuta da parte del MIPAAFT – ICQRF in data 4.3.2020, integrata in data 28.10.2020 (docc. n. 1 e 2). In particolare, il MIPAAFT - ICQRF ha allegato due relazioni redatte dall'Ufficio territoriale "ICQRF Lombardia" del 20.12.2019 e del 31.01.2020, che riportano gli esiti dei controlli effettuati presso il caseificio Ferretti, unitamente al verbale di constatazione n. 2019/889 del 30.05.2019 e alla documentazione acquisita.

³ Cfr. documentazione acquisita agli atti in data 15 e 24.11.2020 (docc. n. 3 e 4).

⁴ Cfr. doc. 9.

⁵ Cfr. doc. 10.

⁶ Cfr. doc. 12.

⁷ Cfr. docc. 6, 7, 11 e 13.

Cooperativo Produttori Latte di Torre Pallavicina Società Cooperativa Agricola, a responsabilità limitata⁸.

IV.ii I documenti di trasporto sottoscritti con le aziende agricole Alloisio Agostino e Alloisio Antonio

10. In relazione al periodo temporale oggetto di accertamento, i rapporti negoziali di fornitura con i due allevamenti Alloisio Agostino e Alloisio Antonio risultano regolati da documenti denominati “Registro trasportatori”, sottoscritti mensilmente dalle parti (i documenti sono datati il primo giorno del mese, ad esempio il giorno 01.04.2018 per la fornitura di tutto il mese di aprile 2018). Su un riquadro in evidenza sono poste le seguenti indicazioni “*La sottoscrizione della presente è da valere quale contratto anche ex art. 62 D.L. 1/2012 conv. L. 27/2012 con riferimento, per il quantitativo sotto indicato (con variazione del 5%) e con le relative modalità di consegna (trasportatore sotto indicato) alla vendita dalla data del 01.04.2018 al 31.04.2018 di latte crudo destinato alla produzione di Grana Padano, conforme ai relativi requisiti, al prezzo di euro [...], con pagamento 30 giorni a decorrere dall’ultimo giorno del mese di ricevimento della fattura*”. Sul medesimo documento vengono riportati i riferimenti della “Ditta acquirente e destinatario”, ossia il Caseificio Ferretti, del “Produttore”, ossia gli allevamenti Alloisio Agostino e Antonio, e del “Trasportatore”, la targa e il conducente dell’automezzo, la data (sempre il primo giorno del mese di riferimento della fornitura), l’ora del ritiro, le quantità e la temperatura del latte, con le firme del produttore, del conducente e dell’acquirente destinatario⁹.

11. In relazione al periodo oggetto di accertamento, la Parte ha prodotto, inoltre, due comunicazioni del caseificio indirizzate alle aziende agricole Alloisio Agostino e Alloisio Antonio, datate 21 dicembre 2017, e aventi ad oggetto: “*Conferma rapporto di fornitura latte per l’anno 2018*”. In tali documenti si legge, in particolare: “*Come da colloqui intercorsi la presente per confermare che il rapporto di fornitura di latte proseguirà regolarmente anche dal 01.01.2018 al 31.12.2018*”, con l’intesa che si provvederà ogni mese ad integrare l’accordo con l’indicazione del prezzo di riferimento¹⁰.

12. Successivamente alla visita ispettiva del 30.05.2019, da parte dell’“ICQRF Lombardia”¹¹, il Caseificio Ferretti, l’1.06.2019, ha concluso con i due allevamenti Alloisio Agostino e Alloisio Antonio contratti di “somministrazione materia prima”, in forma scritta. I testi negoziali agli atti hanno durata di sei mesi per il 2019 (dall’1.06.2019 al 31.12.2019) e annuale per il 2020 e per il 2021 (1.01.2020/31.12.2020 e 1/01/2021/31.12.2021) e contengono indicazioni in ordine a quantità, caratteristiche e prezzo del latte, termini e modalità di pagamento¹².

IV.iii Il contratto di somministrazione con il Consorzio Torre Pallavicina

13. In relazione ai rapporti esistenti con il Consorzio Torre Pallavicina nel periodo in esame, il Caseificio Ferretti ha allegato un contratto di somministrazione di latte, sottoscritto dalle parti in data 20.12.2017, avente durata annuale (1.01.2018/31.12.2018) e contenente indicazioni in ordine a quantità, caratteristiche e prezzo del latte, termini e modalità di pagamento e consegna¹³.

⁸ Cfr. doc. 6.

⁹ Cfr. all. al doc. 6.

¹⁰ Cfr. all. al doc. 11.

¹¹ Cfr. verbale di constatazione n. 2019/889 del 30.05.2019 allegato alla segnalazione del MIPAAFT-ICQRF del 4.03.2020 (doc. 1).

¹² Cfr. all. al doc. 6 e all. al doc. 7.

¹³ Cfr. all. al doc. 6.

14. Il Caseificio Ferretti ha stipulato contratti di somministrazione con il Consorzio di Torre Pallavicina anche per gli anni successivi 2019, 2020 e 2021¹⁴.

IV.iv Il pagamento delle forniture di latte

15. In relazione alle forniture di latte del 2018, il caseificio ha prodotto copia di tutte le fatture ricevute dai conferenti latte e dei bonifici emessi in loro favore, unitamente ad uno schema riepilogativo dei pagamenti effettuati¹⁵.

16. Da tali documenti emerge che i conferenti latte emettevano mensilmente una fattura riepilogativa l'ultimo giorno del mese di fornitura e che tale documento fiscale veniva ricevuto dal caseificio acquirente, per quanto riguarda i due allevamenti Alloisio Agostino e Alloisio Antonio, in media nella settimana successiva, mentre per quanto riguarda il Consorzio di Torre Pallavicina anche a distanza di un mese¹⁶.

17. Sulla base della documentazione prodotta emerge che, nell'anno 2018, sette fatture sono state pagate oltre il termine di trenta giorni previsto dall'art. 62, comma 3, del D.L. 1/2012.

18. In particolare, si tratta dei seguenti documenti: **1.** la fattura emessa da Alloisio Antonio n. 1/2018 del 31.01.2018, per € 5.922,22 (€ 5.383,84, oltre Iva al 10%), è stata ricevuta il 9.02.2018 e pagata il 4.04.2018. Il termine in questo caso scadeva il 30.03.2018 (venerdì precedente la Pasqua); **2.** la fattura emessa da Alloisio Antonio n. 9/2018 del 30.04.2018, per € 4.276,40 (€ 3.887,64, oltre Iva al 10%), è stata ricevuta il 7.05.2018 e pagata il 2.07.2018. In questo caso il termine scadeva il 30.06.2018 (sabato); **3.** la fattura emessa da Alloisio Antonio n. 12/2018 del 31.05.2018, per € 4.663,30 (€ 4.239,36, oltre Iva al 10%), è stata ricevuta l'8.06.2018 e stata pagata il 2.08.2018. In questo caso il termine scadeva il 30.07.2018 (lunedì); **4.** la fattura emessa da Alloisio Agostino n. 3/2018 del 31.01.2018, per € 20.392,13 (€ 18.538,30, oltre Iva al 10%), è stata ricevuta il 9.02.2018 e pagata il 4.04.2018. In questo caso il termine scadeva il 30.03.2018 (venerdì precedente la Pasqua); **5.** la fattura emessa da Alloisio Agostino n. 15/2018 del 30.04.2018, per € 19.177,88 (€ 17.434,44, oltre Iva al 10%), è stata ricevuta il 7.05.2018 e pagata il 2.07.2018. In questo caso il termine scadeva il 30.06.2018 (sabato); **6.** la fattura emessa da Alloisio Agostino n. 22/2018 del 31.05.2018, per € 19.969,09 (€ 18.153,72, oltre Iva al 10%) è stata ricevuta l'8.06.2018 e pagata il 2.08.2018. In questo caso il termine scadeva il 30.07.2018 (lunedì); **7.** la fattura emessa dalla cooperativa Torre Pallavicina n. 218/2018 del 31.10.2018, per € 468.084,67 (€ 425.531,52, oltre Iva al 10%), è stata ricevuta il 3.12.2018. Tale fattura è stata pagata in diverse *tranche* tutte nel mese di gennaio 2019 tranne l'ultima il 1° febbraio 2019 (10.000 €). In questo caso il termine scadeva il 31.01.2019 (giovedì).

V. LE ARGOMENTAZIONI DELL'OPERATORE

19. Con note pervenute in data 8 e 10.02.2021, e successivamente in data 27.04.2021 e 19.05.2021, il Caseificio Ferretti ha rilevato quanto segue:

- nel periodo 2018/2021 il caseificio ha intrattenuto rapporti di fornitura con tre operatori: Azienda Agricola Alloisio Antonio, Azienda Agricola Alloisio Agostino e Figli e Consorzio Cooperativo Produttori Latte di Torre Pallavicina;

- con le due Aziende Agricole Alloisio Antonio e Alloisio Agostino: **i.** nel periodo 1.01.2018 – 01.06.2019 il caseificio ha sottoscritto diversi "documenti di trasporto" (allegati), aventi valore di

¹⁴ Cfr. all. al doc. 6 e all. al doc. 7.

¹⁵ Cfr. all. al doc. 6 e all. al doc. 7.

¹⁶ Cfr. schema riepilogativo allegato al doc. 7.

contratto ai sensi dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012 e dell'art. 3, comma 4, del suo Decreto di attuazione n. 199/2012. Tali documenti contengono, infatti, tutte le indicazioni richieste da tale normativa in ordine alle quantità e alle caratteristiche del latte oggetto della fornitura, alle modalità di consegna e di pagamento, alla durata e al prezzo; *ii.* per il periodo successivo al mese di giugno 2019, il caseificio ha concluso con i due allevamenti contratti di "somministrazione materia prima" in forma scritta¹⁷;

- con comunicazione del 21.12.2017, il caseificio e le due aziende agricole Alloisio Antonio e Alloisio Agostino, attestavano che il rapporto di fornitura sarebbe stato mantenuto per tutto l'anno 2018, con l'intesa che avrebbero provveduto mensilmente ad integrare l'accordo con l'indicazione del prezzo di riferimento¹⁸;

- nel periodo 2018/2021, il caseificio ha concluso tre contratti di somministrazione di latte crudo in forma scritta, di durata annuale, con il Consorzio Cooperativo Produttori Latte di Torre Pallavicina;

- con riferimento al rispetto del termine di trenta giorni di cui all'art. 62, comma 3, D.L. 1/2012, si evidenzia che: *i.* solo tre fatture (su sedici)¹⁹ sarebbero state pagate in ritardo nei confronti dell'azienda agricola Alloisio Antonio: in realtà due di tali pagamenti sarebbero stati disposti correttamente il primo giorno lavorativo utile successivo alla scadenza²⁰, mentre il terzo sarebbe stato effettuato con un ritardo di soli 3 giorni²¹; *ii.* solo tre fatture (su sedici) sarebbero state pagate in ritardo nei confronti dell'azienda agricola Alloisio Agostino: in realtà due di tali pagamenti sarebbero stati disposti correttamente il primo giorno lavorativo utile successivo alla scadenza²², mentre il terzo sarebbe stato effettuato con un ritardo di soli 3 giorni²³; *iii.* solo l'ultima *tranche* di un'unica fattura (su dodici) sarebbe stata pagata in ritardo di un solo giorno nei confronti del Consorzio Cooperativo Produttori Latte di Torre Pallavicina²⁴;

- si ritiene, pertanto, che non sussista alcuna violazione neppure in relazione al terzo comma dell'art. 62 del D.L. 1/2012, in considerazione della specificità dei giorni in cui cadevano le scadenze dei termini di pagamento delle sette fatture in discussione, del fatto che gli eventuali (e rarissimi, in rapporto al numero di fatture emesse da ciascuno dei fornitori *de quibus*) ritardi sarebbero al massimo consistiti in uno/due giorni, della esiguità degli importi che sarebbero stati pagati in ritardo

¹⁷ Si tenga conto in proposito che in data 30.05.2019 si è svolta la visita ispettiva da parte dei funzionari dell'Ufficio territoriale "ICQRF Lombardia" (cfr. verbale di constatazione n. 2019/889).

¹⁸ La relazione di fornitura con le due aziende agricole è comunque risultata sempre e pacificamente annuale, sia in considerazione del rapporto tra le parti, decorrente ininterrottamente da oltre quarant'anni, e tuttora in essere, sia in virtù di quanto espressamente previsto dalla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Brescia, Raccolta Usi, dove si dispone espressamente che i contratti di compravendita del latte hanno durata annuale.

¹⁹ In particolare 12 fatture si riferiscono al pagamento del latte e 4 al pagamento dei premi di qualità.

²⁰ Si tratta delle fatture n. 1 del 31.01.2018, per €. 5.922,22 (€. 5.383,84, oltre Iva al 10%) e n. 9 del 30.04.2018, per €. 4.276,40 (€. 3.887,64, oltre Iva al 10%), che scadevano rispettivamente il venerdì Santo precedente la Pasqua (pagata il mercoledì successivo) e un giorno di sabato (pagata il lunedì successivo).

²¹ Si tratta della fattura n. 12 del 31.05.2018, per €. 4.663,30 (€. 4.239,36, oltre Iva al 10%). In questo caso la scadenza (30.07.2018) sarebbe risultata intercorrente nel giorno della vigilia e imminenza delle vacanze estive del personale amministrativo (31 luglio e 1° agosto).

²² Si tratta delle fatture n. 3 del 31.01.2018, per €. 20.392,13 (€. 18.538,30, oltre Iva al 10%) e n. 15 del 30.04.2018, per €. 19.177,88 (€. 17.434,44, oltre Iva al 10%) che scadevano rispettivamente il venerdì Santo precedente la Pasqua (pagata il mercoledì successivo) e un giorno di sabato (pagata il lunedì successivo).

²³ Si tratta della fattura n. 22 del 31.05.2018, per €. 19.969,09 (€. 18.153,72, oltre Iva al 10%). In questo caso la scadenza (30.07.2018) sarebbe risultata intercorrente nel giorno della vigilia e imminenza delle vacanze estive del personale amministrativo (31 luglio e 1° agosto).

²⁴ Si tratta della fattura n. 218 del 31.10.2018, per €. 468.084,67 (€. 425.531,52, oltre Iva al 10%), ricevuta dal Caseificio in data 03.12.2018 e pagata in più tranches nel mese di gennaio 2019; soltanto l'ultima rata, per complessivi €. 10.000,00, sarebbe stata pagata in ritardo (peraltro di un solo giorno) e, cioè, in data 01.02.2019 quando il termine di pagamento dell'intera fattura era il 31.01.2019.

in proporzione al rilevante fatturato annuo e al pluriennale e stabile rapporto commerciale di ciascun fornitore con il Caseificio Ferretti²⁵.

VI. VALUTAZIONI

VI.i Brevi cenni al quadro normativo

20. 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. 1/2012²⁶; dall'art. 2 - *Disposizioni urgenti per il superamento del regime delle quote latte e per il rispetto di corrette relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari* - del D.L. 51/2015²⁷ e 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*)²⁸;

- a livello euro-unitario: dall'art. 148 - *Relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari* - del Regolamento (UE) n. 1308/2013²⁹.

21. 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 corresponsabilità delle prestazioni³⁰.

22. 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 agroalimentare³¹.

²⁵ Nel 2018, il fatturato annuo tra il caseificio e l'azienda agricola Alloisio Antonio è stato pari a 122.318,96 euro; il fatturato annuo tra il caseificio e l'azienda agricola Alloisio Agostino è stato pari a 457.940,76 euro; mentre il fatturato annuo tra il caseificio e il Consorzio di Torre Pallavicina è stato pari a 5.216.159,88.

²⁶ 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).

²⁷ 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 dalla Legge n. 91 del 2 luglio 2015, pubblicata in G.U. 03/07/2015, n. 152.

²⁸ 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".

²⁹ 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.

³⁰ L'art. 62 del D.L. 1/2012 al suo comma 1bis 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.

³¹ 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".

23. Il secondo comma della norma in esame vieta, nelle relazioni commerciali tra operatori economici della filiera agroalimentare, di porre in essere una serie di pratiche commerciali sleali, che vengono elencate in via esemplificativa e tra cui rientra, in particolare, “*e) ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale, anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento*”.

24. Infine, al suo terzo comma, l’art. 62 dispone che per i contratti di cui al comma 1, il pagamento del corrispettivo deve essere effettuato per le merci deteriorabili (quali il latte crudo) entro il termine legale di trenta giorni e per tutte le altre merci entro il termine di sessanta giorni. In entrambi i casi il termine decorre dall’ultimo giorno del mese di ricevimento della fattura^{32,33}.

25. Quanto alla durata dei contratti aventi ad oggetto la cessione di latte crudo, l’art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015 ribadisce che essi devono essere stipulati obbligatoriamente in forma scritta, ai sensi dell’articolo 62, comma 1, del D.L. 1/2012, disponendo che debbano avere una durata non inferiore ai dodici mesi, salvo rinuncia espressa formulata per iscritto da parte dell’agricoltore cedente.

26. Nel caso in esame vengono, altresì, in rilievo le disposizioni contenute nel *Decreto di attuazione n. 199/2012*, 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]³⁴. 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*”.

27. In particolare, per quanto in questa sede interessa, l’art. 3, comma 4, del *Decreto di attuazione* dispone 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], tranne che nelle fattispecie di cui al comma 2, 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. funzione sostitutiva del contratto).*

28. A livello euro-unitario, l’art. 148 del Regolamento (UE) n. 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 che riflettono cambiamenti nelle condizioni di*

³² Gli interessi decorrono automaticamente dal giorno successivo alla scadenza del termine. In questi casi il saggio degli interessi è maggiorato di ulteriori punti percentuali ed è inderogabile.

³³ Sul piano normativo, deve, invero, rilevarsi: a) che - richiamando la previsione dell’art. 2963 c.c. (che, al comma 3, dispone: “se il termine scade in giorno festivo, è prorogato di diritto al giorno seguente non festivo”) - l’art. 1187 c.c. configura la proroga in oggetto quale norma generale in materia di adempimento delle obbligazioni; b) che l’art. 1 della Legge n. 13 del 1962, dispone che “sono prorogati di diritto al primo giorno feriale successivo tutti i termini anche se di prescrizione o di decadenza, cui sia soggetto qualunque adempimento, pagamento, od operazione, da effettuarsi presso ... le Aziende ed istituti di credito di cui al R.D. 21 marzo 1936, n. 375 ... quando scadono in giorno feriale che, secondo l’orario depositato ai sensi del R.D. 10 settembre 1923, n. 1955, ... sia da considerarsi non lavorativo e comporti chiusura degli sportelli bancari” (cfr. ad esempio Cass. civ. Sez. V, (ud. 09/03/2006) 28-04-2006, n. 10012).

³⁴ 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”.

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.

29. 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 materia³⁵.

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

30. Preliminarmente si osserva come - pur non essendo espressamente richiesto, in relazione all'applicazione dell'art. 62, commi 1 e 3, del D.L. 1/2012, l'accertamento di un significativo squilibrio di potere negoziale tra le parti del contratto di fornitura³⁶ - 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.

31. 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.

³⁵ 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. [...]".

³⁶ 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 Sull'assenza di contratti scritti di fornitura: la funzione sostituiva del contratto dei documenti di trasporto ai sensi dell'art. 3, comma 4, del Decreto di attuazione n. 199/2012

32. In relazione alla prima contestazione mossa nella comunicazione di avvio del procedimento - mancata conclusione di contratti scritti di fornitura con i conferenti latte crudo vaccino nel periodo "01.04.2018 - 31.12.2018" - si ritiene, sulla base delle evidenze acquisite, che non vi siano elementi sufficienti per considerare le condotte commerciali poste in essere dal Caseificio Ferretti in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

33. Infatti, con riguardo ai rapporti negoziali in essere con i due allevamenti Alloisio Agostino e Alloisio Antonio il caseificio risulta aver sottoscritto documenti di trasporto che, anche ai sensi di quanto previsto dall'art. 3, comma 4, del *Decreto di attuazione*, sopra illustrato, possono essere considerati del tutto equipollenti nella forma (scritta) e nella sostanza (contenuto) a contratti di fornitura conclusi per iscritto, prima della consegna del latte, ai sensi dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

34. I documenti denominati "Registro trasportatori", prodotti dal caseificio, infatti, risultano sottoscritti dalle Parti il primo giorno del mese di riferimento (ad esempio il 1° aprile 2018) e contengono tutte le indicazioni previste dall'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012, in merito a durata, quantità e caratteristiche del latte oggetto di conferimento, prezzo, modalità di consegna e di pagamento, oltre che un richiamo specifico a tale disposizione normativa (*"La sottoscrizione della presente è da valere quale contratto anche ex art. 62 D.L. 1/2012 conv. L. 27/2012"*).

35. Anche per quanto riguarda l'indicazione di una durata inferiore ai dodici mesi nei documenti in esame (ad esempio *"vendita dalla data del 01.04.2018 al 31.04.2018"*) - oggetto di specifica contestazione nella comunicazione di estensione oggettiva del procedimento del 14.04.2021 - si ritiene che non vi siano elementi sufficienti per considerare le condotte commerciali poste in essere dal Caseificio Ferretti in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015.

36. Il caseificio ha, infatti, prodotto due comunicazioni, datate 21 dicembre 2017, in cui le Parti (caseificio e i due allevamenti Alloisio Agostino e Allosio Antonio) danno atto della circostanza che il rapporto di fornitura del latte proseguirà regolarmente anche per tutto il 2018, ossia dall'1.01.2018 al 31.12.2018, con l'intesa di provvedere, mensilmente, ad integrare l'accordo con l'indicazione del prezzo di riferimento.

37. Infine, per quanto riguarda i rapporti negoziali in essere con il Consorzio Torre Pallavicina, il caseificio, in data 20.12.2017, ha sottoscritto un contratto di somministrazione di latte crudo vaccino, di durata annuale (1.01.2018 - 31.12.2018) e completo delle indicazioni di cui all'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

VI.iv Sul pagamento in ritardo delle forniture di latte

38. In relazione alla seconda contestazione mossa nella comunicazione di avvio del procedimento - pagamento di talune forniture di latte in ritardo - sulla base delle evidenze acquisite, si ritiene che il Caseificio Ferretti abbia, in effetti, posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 3, del D.L. 1/2012, in relazione al pagamento in ritardo di cinque fatture nel corso del 2018.

39. In proposito si evidenzia che, come contestato nella comunicazione delle risultanze istruttorie, sulla base della documentazione agli atti, sette fatture (su un totale di quarantaquattro per il 2018) risultano formalmente pagate in ritardo rispetto al termine legale di trenta giorni: tre emesse da Alloisio Antonio (le nn. 1, 9 e 12/2018, per un totale di 13.934,78 euro, oltre IVA al 10%), tre emesse da Alloisio Agostino (le nn. 3, 15 e 22/2018, per un totale di 54.126,46 euro, oltre IVA al 10%) ed

una emessa dal Consorzio di Torre Pallavicina (la n. 218/2018 con pagamento in ritardo solo dell'ultima *tranche* di 10.000 euro).

40. Tuttavia, come evidenziato dalla Parte nella sua memoria conclusiva, occorre tenere conto del fatto che due di tali fatture (la n. 9/2018 emessa da Alloisio Antonio e la n. 15/2018 emessa da Alloisio Agostino) scadevano di sabato (30.06.2018) - considerato giorno non lavorativo dagli Istituti bancari - per cui il pagamento risulta effettuato correttamente il primo giorno lavorativo utile, ossia il lunedì successivo (2.07.2018). Diversamente, invece, da quanto sostenuto dalla Parte nella sua memoria conclusiva, si rileva che le due fatture (la n. 1/2018 emessa da Alloisio Antonio e la n. 3/2018 emessa da Alloisio Agostino) con scadenza il venerdì precedente la Pasqua (30.03.2018) – anch'esso considerato non lavorativo dagli Istituti bancari – sono state pagate solo il mercoledì successivo (4.04.2018), ossia con un giorno di ritardo (essendo già martedì 3.04.2018 giorno utile lavorativo). Infine, le fatture 12/2018 (Alloisio Antonio) e 22/2018 (Alloisio Agostino), con scadenza lunedì 30.07.2018, risultano pagate solo il giovedì successivo (2.08.2018), e l'ultima *tranche* della fattura n. 218/2018, con scadenza giovedì 31.01.2019, è stata pagata il giorno successivo, 1.02.2019.

41. In conclusione, si ritiene che cinque fatture (le nn. 1 e 12/2018 emesse dall'azienda agricola Alloisio Antonio³⁷, le nn. 3 e 22/2018 emesse dall'azienda agricola Alloisio Agostino³⁸ e l'ultima *tranche* della n. 218/2018 emessa dalla cooperativa Torre Pallavicina³⁹) siano state pagate in ritardo, di 1/3 giorni, rispetto al termine di scadenza, in violazione dell'art. 62, comma 3, del D.L. 1/2012.

VI.v Conclusioni

42. Ciò considerato, alla luce delle evidenze acquisite, si ritiene che, in relazione al periodo oggetto di contestazione:

1. non vi siano elementi sufficienti a considerare le condotte commerciali poste in essere dal Caseificio Ferretti in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012, in relazione alla sussistenza di un contratto scritto di fornitura con il Consorzio di Torre Pallavicina e di documenti di trasporto, ad esso equipollenti, con le due aziende agricole Alloisio Agostino e Alloisio Antonio, della durata di un anno e completi di tutte indicazioni richieste dalla disposizione in esame;
2. vi siano, invece, elementi sufficienti a considerare le condotte commerciali poste in essere dal Caseificio Ferretti in contrasto con l'art. 62, comma 3, del D.L. 1/2012 in relazione all'avvenuto pagamento in ritardo di cinque forniture di latte (due fatture emesse da Alloisio Antonio, due fatture emesse da Alloisio Agostino e l'ultima *tranche* di una fattura emessa dal Consorzio di Torre Pallavicina).

VII. QUANTIFICAZIONE DELLE SANZIONI

43. Ai sensi dell'art. 62, settimo comma, del D.L. 1/2012 “7. *Salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto, da parte del debitore, dei termini di pagamento stabiliti al comma 3 è punito con sanzione amministrativa pecuniaria da 500 euro a euro 500.000. L'entità della sanzione viene*

³⁷ La fattura n. 1/2018 era di importo pari a 5.383,84 euro, oltre IVA al 10%, e la fattura n. 12/2018 pari a 4.239,36 euro, oltre IVA al 10%, per un totale di 9.623,2 euro, oltre IVA al 10% (i pagamenti eseguiti nel 2018 in favore di tale fornitore sono stati pari a 122.318,96 euro).

³⁸ La fattura n. 3/2018 era di importo pari a 18.538,30 euro, oltre IVA al 10%, e la n. 22/2018 pari a 18.153,72 euro, oltre IVA al 10%, per un totale di 36.692,02 euro, oltre IVA al 10% (i pagamenti eseguiti nel 2018 in favore di tale fornitore sono stati pari a 457.940,76 euro).

³⁹ La fattura n. 2018 era di importo totale pari a 425.531,52 euro, oltre IVA al 10% (i pagamenti eseguiti nel 2018 in favore di tale fornitore sono stati pari a 5.216.159,88 euro).

determinata in ragione del fatturato dell'azienda cessionaria, della ricorrenza e della misura dei ritardi". 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".

44. 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.

45. Con riguardo ai criteri indicati, si tenga conto del fatto che nel periodo oggetto di contestazione sono state pagate, con un ritardo di 1/3 giorni, solo cinque fatture, su un totale di quarantaquattro, e per importi limitati, se paragonati al totale dei pagamenti eseguiti nei confronti dei tre fornitori di latte nel corso del 2018.

46. Con riguardo alle condizioni economiche dell'operatore, si rileva che, nell'anno 2019, la società ha realizzato un fatturato pari a 8.754.667 euro, con un utile di esercizio di 225.938 euro.

47. Tenendo conto di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile al caseificio Ferretti nella misura di 1.000 € (mille euro).

RITENUTO, pertanto, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che non vi siano elementi sufficienti a ritenere che le condotte commerciali descritte alla sezione VI.iii, poste in essere dal Caseificio Ferretti, in relazione alla conclusione di contratti scritti di fornitura di durata annuale con gli allevatori conferenti latte crudo vaccino, in relazione alle cessioni avvenute nel periodo 01.04.2018 - 31.12.2018, integrino una violazione dell'art. 62, comma 1, del D.L. n. 1/2012.

RITENUTO, pertanto, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che le condotte commerciali descritte alla sezione VI.iv, poste in essere dal Caseificio Ferretti e consistenti nel pagamento in ritardo di cinque fatture relative a forniture di latte nel corso del 2018, integrino una violazione dell'art. 62, comma 3, del D.L. 1/2012.

DELIBERA

a) che non vi siano elementi sufficienti a ritenere che le condotte commerciali descritte alla sezione VI.iii del presente provvedimento, poste in essere dalla società Caseificio Ferretti, 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 le condotte commerciali descritte alla sezione VI.iv del presente provvedimento, poste in essere dalla società Caseificio Ferretti costituiscano, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una violazione dell'articolo 62, comma 3, del D.L. 1/2012;

c) che, con riferimento alle condotte commerciali descritte alla sezione VI.iv del presente provvedimento, alla società Caseificio Ferretti sia irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 1.000 € (mille euro);

d) che la società Caseificio Ferretti si astenga dal porre in essere condotte commerciali analoghe a quelle descritte nel punto che precede *sub. b*).

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

AL28B - CASEARI DALL'AGLIO/CONTRATTI CESSIONE LATTE CRUDO

Provvedimento n. 29723

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***Li L'operatore segnalato***

1. Caseari Dall'Aglio Snc di Dall'Aglio Olimpio & C (di seguito anche caseificio Dall'aglio o il caseificio) è una società, con sede in Vernasca, attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero caseari e, in particolare, di Grana Padano DOP e caciotte di varia stagionatura; nell'anno 2019, la società ha realizzato un fatturato pari a euro 1.252.917.

Lii Il segnalante

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).

II. L'OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

3. Il procedimento istruttorio AL28B 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 Dall'Aglio, consistenti nella mancata conclusione di contratti scritti di fornitura con i propri conferenti latte crudo vaccino, in relazione alle cessioni avvenute nel corso dell'anno 2019.

III. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

4. Il procedimento istruttorio AL28B è stato avviato con comunicazione del 29.12.2020, prot. n. 96302¹, sulla base di una segnalazione del MIPAAFT – ICQRF², nonché di documentazione acquisita agli atti³.

5. 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*⁴.

6. 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 istruttoria, fissato al 28.05.2021, ed è stato concesso un termine di 12 giorni per la presentazione di memorie e documenti⁵.

7. Il caseificio Dall'Aglio ha prodotto le proprie note difensive in data 12.01.2021, 10 e 11.02.2021 e, infine, in data 17.05.2021⁶.

IV. LE EVIDENZE ACQUISITE

IV.i I fornitori del caseificio dall'Aglio

8. Sulla base della documentazione agli atti, risulta che, in relazione alle cessioni avvenute nel 2019 (periodo oggetto della contestazione), il caseificio Dall'Aglio si è rifornito di latte crudo vaccino presso due aziende agricole: Bariano di Loschi Paolo e Rio Corto di Sesenna Marco^{7,8}.

IV.ii L'assenza di contratti di fornitura

9. Dal contenuto delle comunicazioni della Parte e dalla documentazione prodotta agli atti emerge che, in relazione alle cessioni di latte avvenute dal primo gennaio 2019 al 7 novembre 2019, il caseificio dall'Aglio non ha concluso contratti di fornitura in forma scritta con i propri conferenti latte crudo vaccino⁹.

10. A partire dal 7 novembre 2019 (a seguito degli accertamenti compiuti dall'“ICQRF Emilia Romagna e Marche” presso la sede del caseificio)¹⁰, e per gli anni successivi, il caseificio ha, invece,

¹ Cfr. doc. 5.

² Cfr. segnalazione pervenuta da parte del MIPAAFT – ICQRF in data 4.3.2020, integrata in data 28.10.2020 (docc. n. 1 e 2). In particolare, il MIPAAFT - ICQRF ha allegato la relazione conclusiva redatta dall'Ufficio territoriale “ICQRF Emilia Romagna e Marche” del 20.11.2019, che riporta gli esiti dei controlli effettuati presso il caseificio Caseari Dall'aglio, unitamente al verbale di constatazione n. 2019/2070 del 7.11.2019 e alla documentazione acquisita.

³ Cfr. documentazione acquisita agli atti in data 15 e 24.11.2020 (docc. n. 3 e 4).

⁴ Cfr. doc. 10.

⁵ Cfr. doc. 11.

⁶ Cfr. docc. 6, 7, 9 e 12.

⁷ Cfr. all. al doc. 1 e all. ai docc. 7 e 9.

⁸ Le medesime aziende agricole risultano aver fornito latte crudo vaccino al caseificio anche nel 2020. Nel 2021 risulta fornitore sempre l'azienda agricola Rio Corto di Sesenna Marco, mentre c'è stato un avvicendamento tra le aziende agricole Bariano di Loschi Paolo e Manfredi Giovanni e Luigi (nuovo conferente).

⁹ Cfr. all. al doc. 1, doc. 7 e all. al doc. 9.

¹⁰ Cfr. verbale di constatazione n. 2019/2700 del 7.11.2019 redatto dai funzionari dell'“ICQRF Emilia Romagna e Marche” presso la sede del caseificio Dall'Aglio allegato alla segnalazione del MIPAAFT – ICQRF sub. doc. 1.

provveduto a concludere contratti di fornitura in forma scritta con i propri conferenti latte crudo vaccino¹¹.

11. In particolare, i testi negoziali prodotti dalla Parte hanno una durata di due mesi, solo per quanto riguarda il 2019 (7.11.2019/31.12.2019), annuale per il 2020 e il 2021 (1.01.2020/31.12.2020 e 1.1.2021/31.12.2021), e contengono indicazioni in ordine a durata, quantità e caratteristiche del latte oggetto di conferimento, al suo prezzo, alle modalità di consegna e di pagamento.

V. LE ARGOMENTAZIONI DELL'OPERATORE

12. Con successive comunicazioni del 12.01.2021, 10 e 11.02.2021 e 17.05.2021 il caseificio Dall'Aglio ha rilevato quanto segue:

- nel corso della verifica ispettiva, effettuata in data 07.11.2019, da parte dei funzionari dell'“ICQRF Emilia Romagna e Marche” è emerso che, per l'anno 2019, il caseificio non aveva stipulato contratti scritti di fornitura con i propri conferenti latte crudo vaccino, le due Aziende Agricole Bariano di Loschi Paolo e Rio Corto di Sesenna Marco;
- il caseificio ha, pertanto, provveduto il giorno stesso (ossia il 7.11.2019) a negoziare e concludere contratti scritti di fornitura con i propri conferenti latte (allegati);
- per i successivi anni 2020 e 2021, il caseificio ha provveduto a concludere contratti scritti di fornitura con i propri conferenti latte (allegati).

VI. VALUTAZIONI

VI.i Brevi cenni al quadro normativo

13. Le norme che vengono in rilievo nel caso in esame sono rappresentate dall'art. 62 - *Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari* - del D.L. 1/2012¹², a livello nazionale, e dall'art. 148 *Relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari* del Regolamento (UE) 1308/2013¹³, a livello euro-unitario.

14. 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 contratti debbano essere informati ai principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca correttezza delle prestazioni¹⁴.

15. 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

¹¹ Cfr. all. ai docc. 7, 9 e 12.

¹² 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)

¹³ 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.

¹⁴ 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.

Parti negoziali e ai fini di una trasparente e chiara regolamentazione dei rapporti tra i soggetti della filiera agroalimentare¹⁵.

16. 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 che riflettono cambiamenti nelle condizioni di mercato, il volume consegnato, 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.

17. 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 materia¹⁶.

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

18. 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 fornitura¹⁷ - 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.

19. 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

¹⁵ 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”.

¹⁶ 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. [...]”.

¹⁷ Al riguardo, si noti che 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.

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.

VI.iii Sull'assenza di contratti scritti di fornitura

20. In relazione alla contestazione mossa nella comunicazione di avvio del procedimento AL28B, sulla base delle evidenze acquisite, si ritiene che il caseificio Dall'Aglio abbia in effetti posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

21. Infatti, è emerso che il caseificio Dall'Aglio, in relazione alle cessioni di latte crudo vaccino avvenute dal 1° gennaio al 7 novembre 2019, non ha concluso - come invece richiesto dalla norma primaria - contratti di fornitura in forma scritta con le due aziende agricole conferenti, Bariano di Loschi Paolo e Rio Corto di Sesenna Marco.

22. Solo successivamente, in data 7 novembre 2019, e per gli anni successivi, il caseificio ha, invece, provveduto a concludere contratti di fornitura in forma scritta con i propri conferenti latte crudo vaccino.

VII QUANTIFICAZIONE DELLE SANZIONI

23. 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”*.

24. 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.

25. Con riguardo al valore dei beni oggetto di cessione, si rileva che, sulla base dei dati del bilancio prodotto dalla Parte, relativo all'anno 2019, il caseificio Dall'Aglio per l'acquisto del latte crudo vaccino dai propri conferenti ha speso un importo pari a 306.664 euro.

26. Quanto alle condizioni economiche dell'operatore, il fatturato dell'anno 2019 è pari a 1.252.917 euro, con un utile di 84.687 euro.

27. Inoltre, nel caso in esame deve tenersi conto del fatto che, all'indomani dell'accertamento ispettivo compiuto dai funzionari dello "ICQRF Emilia Romagna e Marche" il 7.11.2019, il caseificio Dall'Aglio ha provveduto tempestivamente a redigere e sottoscrivere contratti di fornitura con i propri conferenti latte, Bariano di Loschi Paolo e Rio Corto di Sesenna Marco, e così per gli anni successivi.

28. Per quanto riguarda la durata delle violazioni, dagli elementi disponibili in atti risulta che le condotte commerciali sono state poste in essere in un periodo di tempo di 10 mesi nel 2019 (dal 1° gennaio 2019 al 7 novembre 2019).

29. Pertanto, alla luce degli elementi di cui sopra, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile al caseificio Caseari Dall'Aglio 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 Caseari Dall'Aglio, consistenti nella mancata conclusione di contratti scritti di fornitura con i due conferenti latte crudo vaccino, per le cessioni avvenute nel periodo 1° gennaio - 7 novembre 2019, integrino una violazione dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012

DELIBERA

a) che le condotte commerciali descritte alla *Sezione VI.iii* del presente provvedimento, poste in essere dal caseificio Caseari Dall'Aglio Snc di Dall'Aglio Olimpio & C, 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 Caseari Dall'Aglio Snc di Dall'Aglio Olimpio & C sia irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 2.000 € (duemila euro);

c) che il caseificio Caseari Dall'Aglio Snc di Dall'Aglio Olimpio & C si astenga dal porre in essere condotte commerciali analoghe a quelle di cui al punto a), descritte alla *Sezione VI.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

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 istruttoria, 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.

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.

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.

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,

¹¹ Cfr. all. al doc. 12.

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).

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 *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;

¹⁷ Le disposizioni di cui all'art. 3, comma 4, del Decreto di attuazione, in particolare, sono state sempre osservate dal caseificio nella sostanza, salve 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'esimente 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

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".

- 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 corresponsabilità 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 "sostitutiva" 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. 1/2012, i contratti di fornitura di latte crudo ai primi

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-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)..

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

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.

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.

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

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^a 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^a 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".

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.

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

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".

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.

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);

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

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

AL30B - CASEIFICIO MURTAS/CONTRATTI CESSIONE LATTE OVINO-CAPRINO

Provvedimento n. 29725

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 Murtas S.r.l. (di seguito anche caseificio Murtas o il caseificio) è una società con sede in Silius (SU) attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero caseari di tutti i tipi, compreso il Pecorino Sardo DOP; nell'anno 2019, la società ha realizzato un fatturato pari a 1.840.402 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 AL30B 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 Murtas, nell'annata casearia 2018/2019, consistenti nella mancata conclusione di contratti di fornitura in forma scritta con i propri allevatori conferenti latte ovino e caprino.

III. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

5. Il procedimento istruttorio AL30B è stato avviato con comunicazione del 29.12.2020, prot. n. 96311¹, sulla base di segnalazioni del MIPAAFT – ICQRF² e dell'associazione Più Sardegna³, nonché di documentazione acquisita agli atti⁴.

6. Il caseificio Murtas 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 istruttoria, fissato al 28.05.2021, ed è stato concesso un termine di 12 giorni per la presentazione di memorie e documenti⁷.

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

IV. LE EVIDENZE ACQUISITE

IV.i I fornitori del caseificio Murtas

10. Sulla base della documentazione agli atti⁹, è risultato che nella campagna casearia 2018/2019, gli allevatori conferenti latte ovino e caprino al caseificio Murtas sono stati in tutto centoventi (120), di cui tre fornitori di latte caprino.

IV.ii L'assenza di contratti di fornitura

11. Dal contenuto del verbale di accertamento n. 2019/547 del 14.11.2019, redatto dai funzionari dell'ICQRF Sardegna presso lo stabilimento di Silius, e dalla memoria difensiva della Parte emerge che, in relazione alle cessioni avvenute nell'annata casearia 2018/2019, il caseificio Murtas non ha concluso contratti di fornitura in forma scritta con i propri conferenti latte crudo ovino e caprino.

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. 2019/547 del 14.11.2019, redatto dai funzionari dell'ICQRF Sardegna presso lo stabilimento di Silius, con tutta la documentazione acquisita.

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. doc. 11 e doc. 12.

⁶ Cfr. doc. 13.

⁷ Cfr. doc. 14.

⁸ Cfr. doc. 15.

⁹ Cfr. scheda sintetica e verbale di constatazione n. 2019/547, allegati alla segnalazione del MIPAAFT dell'1.07.2020 (doc. 2).

IV.iii Le fatture di pagamento agli atti

12. Al verbale sono state allegate diverse copie di fatture e di autofatture¹⁰ per la fornitura di latte ovino e caprino nell'anno 2019¹¹.

13. Tali documenti fiscali recano le seguenti indicazioni: i dati dell'operatore cedente (allevatore) e del cessionario (Murtas), il numero e la data della fattura (di solito l'ultimo giorno del mese, ad esempio 28.02.2019), la descrizione con, solo in alcune, il periodo di riferimento (ad esempio "Conferimento Latte ovino febbraio 2019"), la quantità, il prezzo, l'indicazione dell'IVA, dell'imponibile, e il totale della fattura¹².

14. In relazione al periodo temporale oggetto di accertamento, il caseificio Murtas ha prodotto un esempio di fattura di pagamento, la n. 345 del 30.05.2018.

15. Tale documento fiscale - del tutto analogo a quelli allegati dai funzionari dell'ICQRF Sardegna al verbale di constatazione n. 2019/547 - reca le seguenti indicazioni: i dati dell'operatore cedente (allevatore) e del cessionario (Murtas), il numero e la data della fattura (n. 345 del 31.05.2018), la descrizione ("Latte ovino sfuso uso indole"), la quantità, il prezzo, l'indicazione dell'IVA e dell'imponibile, il periodo ("maggio"), il totale della fattura e la specificazione dei giorni di conferimento del latte ovino e di quello caprino. Solo in alcune vengono indicate anche le modalità di pagamento (contanti o bonifico).

16. La Parte ha prodotto inoltre, in via esemplificativa, un esempio di "quindicinale di raccolta e ricevimento" di latte ovino, compilato dal caseificio e relativo al mese di marzo 2019¹³, e un esempio di libretto latte consegnato all'allevatore¹⁴.

17. 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 118, di cui 82 fornitori di latte ovino e 36 fornitori di latte caprino) e copia di 100 contratti di fornitura sottoscritti nel mese di novembre 2019¹⁵.

V. LE ARGOMENTAZIONI DELL'OPERATORE

18. Con memoria difensiva pervenuta in data 12.02.2021 il caseificio Murtas ha rilevato quanto segue:

- nell'annata casearia oggetto di contestazione 2018/2019¹⁶, il caseificio ha sempre agito in conformità alla normativa rilevante (art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012 e art. 3, comma 4, del *Decreto*

¹⁰ In particolare, per gli allevatori con un fatturato non superiore ai 7.000 euro il caseificio può emettere l'autofattura (previa autorizzazione scritta dell'allevatore).

¹¹ Cfr. fatture acquisite con il verbale di constatazione n. 2019/547 del 14.11.2019, redatto dai funzionari dell'ICQRF Sardegna presso lo stabilimento di Silius e allegato alla segnalazione del MIPAAFT-ICQRF dell'1.07.2020 (doc. 2).

¹² In alcuni casi (ad esempio la fattura n. 15 del 31.01.2019) si tratta di "autofattura" ossia di fattura emessa direttamente dal caseificio in quanto l'allevatore "dichiara di essere soggetto esonerato dagli obblighi di fatturazione ai sensi dell'art. 34 D.P.R. 26.10.1972 n. 633 e successive modificazioni. Si impegna inoltre a comunicare per tempo eventuali cessazioni di esonero e/o altre variazioni".

¹³ Il documento allegato indica i quantitativi forniti in 4 giorni del mese di marzo 2019 da 25 allevamenti di latte ovino.

¹⁴ Il "Libretto n. del...." allegato (esempio vuoto non compilato) è costituito da due fogli nei quali sono riportate le seguenti indicazioni "Latte consegnato nel mese", con l'elencazione dei giorni (mattina / sera) e alla fine il "totale delle consegne del mese ...". La pagina seguente reca le indicazioni "Generi e acconti ritirati nel mese", con le specificazioni "giorno / descrizione / importo" e il "totale prelievi del mese".

¹⁵ I contratti (70 aventi ad oggetto latte ovino e 30 latte caprino) si riferiscono alla fornitura di latte ovino/caprino per la campagna casearia 2019/2020 (1° novembre 2019/30 agosto 2020).

¹⁶ 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.

di attuazione n. 199/2012) avvalendosi, nella gestione del rapporto commerciale con i propri fornitori, di documentazione alternativa al contratto scritto, quali le fatture di pagamento, che, in quanto complete di tutti gli elementi essenziali richiesti dalle disposizioni richiamate, sono idonee a dimostrare la sussistenza della volontà negoziale tra le parti¹⁷;

- in aggiunta allo strumento delle fatture, la contabilità e la verificabilità della relazione commerciale tra caseificio 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. giornaliere di conferimento¹⁸; *ii.* per gli allevatori ai cd. libretti di conferimento (o libretti latte)¹⁹;

- in relazione alla successiva annata casearia 2019/2020, il caseificio ha firmato contratti scritti di fornitura con quasi tutti gli allevatori conferenti latte ovino e caprino (allegati);

- 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* da sottoporre ai propri conferitori di latte 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.

19. 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 Murtas 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/caprino²⁰;

- 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)²¹;

- 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

¹⁷ Secondo il caseificio, anzi, la carenza di formalità, nei casi in cui effettivamente presente, lungi dall'essere voluta dai trasformatori, avvantaggerebbe in massima parte gli allevatori conferenti - che, infatti, non hanno sollevato contestazioni sul punto - i quali otterrebbero sempre e comunque il ritiro integrale del latte conferito e, se del caso, un pagamento migliorativo rispetto al prezzo-base individuato dal mercato.

¹⁸ Le giornaliere 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.

¹⁹ 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.

²⁰ Le disposizioni di cui all'art. 3, comma 4, del Decreto di attuazione, in particolare, sono state sempre osservate dal caseificio nella sostanza, salve alcune minime carenze che integrano, se del caso, una violazione meramente formale e come tale non rilevante ai fini sanzionatori.

²¹ In particolare, secondo costante giurisprudenza di legittimità, l'esimente 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.

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 conferenti²²;

- in ordine, poi, alle condizioni economiche della società, giova in primo luogo segnalare che, con riferimento all'annata oggetto di istruttoria, il giro di affari relativo alle relazioni commerciali non coperte da contratto scritto si presenta molto esiguo, intorno agli 800.000 euro per gli allevatori in regime ordinario (*i.e.*, non esonerati dalla fatturazione). Il bilancio di verifica provvisorio al 31 dicembre 2020 riporta un fatturato pari a 2.595.546 euro;

- inoltre, dopo l'avvio del procedimento AL30B, 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 *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

20. 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. 1/2012²³, 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*)²⁴;

- a livello euro-unitario: dall'art. 148 *Relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari* del Regolamento (UE) 1308/2013²⁵.

21. 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 contratti debbano essere informati ai principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni²⁶.

22. 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

²² 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

²³ 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).

²⁴ 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".

²⁵ 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.

²⁶ 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.

Parti negoziali e ai fini di una trasparente e chiara regolamentazione dei rapporti tra i soggetti della filiera agroalimentare²⁷.

23. 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]*²⁸. *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 "sostitutiva" dell'accordo).

24. 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. 15164/2012²⁹ prevede che, in conformità a quanto stabilito dall'art. 62 D.L. 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).

25. 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.

²⁷ 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".

²⁸ 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".

²⁹ 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-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).

26. 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 materia³⁰.

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

27. 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 fornitura³¹ - 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.

28. 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.

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

29. In relazione alla contestazione mossa nella comunicazione di avvio del procedimento AL30B, le evidenze acquisite portano a ritenere che il caseificio Murtas abbia, in effetti, posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

³⁰ 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. [...]".

³¹ 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.

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

31. 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 (emesse direttamente dallo stesso caseificio o dall'allevatore) - unitamente anche alle cd. giornalieri 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.

32. 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.

33. La disposizione comunitaria, e, in linea con essa, quelle nazionali richiamate dispongono, infatti, che il testo contrattuale, 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 fornitura³².

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

34. 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).

35. 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 incompatibile³³.

36. 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 disapplicazione³⁴.

³² 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".

³³ 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).

³⁴ 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.

37. 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 agli atti non contengono indicazioni in ordine alla durata e alle modalità di consegna e di pagamento 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*".

38. 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

39. In conclusione, le evidenze acquisite portano a ritenere che il Caseificio Murtas 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 latte³⁵.

VII. QUANTIFICAZIONE DELLE SANZIONI

40. 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*".

41. 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.

42. Con riguardo al valore dei beni oggetto di cessione, si rileva che, sulla base di quanto riportato dall'operatore nella sua memoria conclusiva, con riferimento all'annata oggetto di istruttoria, il giro di affari relativo alle relazioni commerciali non coperte da contratto scritto è stato pari all'incirca a 800.000 euro per gli allevatori in regime ordinario (i.e. non esonerati dalla fatturazione).

43. Inoltre, alla luce dei criteri sopra indicati, occorre tenere conto del fatto che il caseificio, per la successiva annata casearia 2019/2020, ha modificato le proprie condotte, provvedendo a siglare contratti scritti di fornitura con quasi tutti gli allevatori conferenti latte ovino e caprino e ha manifestato 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* per superare le problematiche riscontrate dall'Autorità nel settore.

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.

³⁵ Si noti, peraltro, che, nel caso in esame, le fatture di pagamento prodotte in via esemplificativa dalla Parte non contengono indicazioni in ordine alla durata ed 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*".

44. Inoltre, per quanto attiene alle condizioni economiche dell'operatore, il bilancio di verifica provvisorio al 31 dicembre 2020, prodotto dal caseificio in allegato alla memoria conclusiva, riporta un fatturato pari a 2.595.546 euro, con una perdita di esercizio pari a 14.969.

45. 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.

46. 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, le fatture agli atti sono risultate prive di indicazioni in ordine alla durata del contratto e alle modalità di consegna e di pagamento del latte, nonché della 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*".

47. Tale circostanza, dunque, può essere considerata quale attenuante ai fini della quantificazione della sanzione amministrativa pecuniaria (cfr. *supra* parr. 36, 37 e 38), alla luce di entrambi gli elementi summenzionati.

48. In conclusione, tenuto conto di tutti questi criteri, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile al caseificio Murtas 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 Murtas e consistenti nella mancata conclusione di contratti scritti di fornitura con tutti i propri 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

DELIBERA

a) che le condotte commerciali descritte alla *Sezione VI.iii* del presente provvedimento, poste in essere dal caseificio Murtas, 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 Murtas sia irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 2.000 € (duemila euro);

c) che il caseificio Murtas si astenga dal porre in essere condotte commerciali analoghe a quelle di cui al punto a), descritte alla *Sezione VI.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

AL30D - CASEIFICIO ERNESTO FRAU E FIGLI/CONTRATTI CESSIONE LATTE OVINO-CAPRINO

Provvedimento n. 29726

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***Li L'operatore segnalato***

1. Caseificio Ernesto Frau e Figli S.r.l. (di seguito, anche, caseificio Frau o il caseificio) è una società con sede a Selargius (CA), attiva nella trasformazione di latte e nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero caseari e, in particolare, di formaggi ovis, caprini e ovi-caprini; nell'anno 2020 la società ha realizzato un fatturato pari a euro 1.034.766 euro.

Li 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 AL30D ha riguardato l’accertamento della ricorrenza e possibile illiceità, ai sensi dell’art. 62, commi 1 e/o 2, del D.L. 1/2012, delle condotte commerciali poste in essere dal caseificio Frau, nell’annata casearia 2018/2019, consistenti: **(i)** nella mancata conclusione di contratti scritti di fornitura con taluni degli allevatori conferenti latte ovino e caprino, essendo stati reperiti, in sede di accertamento da parte dell’ICQRF Sardegna, solo sei testi negoziali su un totale di circa 60 fornitori; **(ii)** nella carente indicazione, nei sei testi negoziali reperiti per iscritto, del prezzo di acquisto del latte ovi/caprino; **(iii)** nella mancata indicazione, in uno dei sei testi negoziali reperiti per iscritto, anche della quantità del latte da conferire; **(iv)** nella durata inferiore all’anno dei sei testi negoziali reperiti per iscritto, senza che risulti acquisita alcuna rinuncia espressa da parte degli allevatori conferenti¹.

III. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

5. Il procedimento istruttorio AL30D è stato avviato con comunicazione del 29.12.2020, prot. n. 96320², sulla base di segnalazioni del MIPAAFT – ICQRF³ e dell’associazione Più Sardegna⁴, nonché di documentazione acquisita agli atti⁵.

6. Il caseificio Frau ha effettuato l’accesso agli atti del procedimento in data 10.02.2021⁶ e ha prodotto la propria nota difensiva in data 12.02.2021⁷.

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*⁸.

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 istruttoria, fissato al 28.05.2021, ed è stato concesso un termine di 12 giorni per la presentazione di memorie e documenti⁹.

¹ Cfr. verbale di constatazione n. 2019/2067 dell’11.12.2019 redatto dai funzionari dell’ICQRF Sardegna presso lo stabilimento del caseificio Frau in Selargius (con documentazione acquisita) e allegato alla segnalazione del MIPAAFT dell’1.07.2020 (doc. 2). In particolare, nel verbale la Parte riferiva che il latte di pecora e capra veniva conferito da circa sessanta allevatori del comune del circondario. Inoltre, in merito alla mancanza dei contratti (oltre a quelli forniti), la parte riferiva che “Alcuni contratti potrebbero trovarsi al centro di raccolta latte i Burcei, tuttavia solo con una parte di fornitori sono stati stipulati contratti scritti e in particolare in occasione di pagamenti i acconti o caparre. Per tutti gli altri abbiamo solo contratti verbali in quanto i produttori non vogliono stipulare atti scritti, soprattutto per non essere in alcun modo vincolati al prezzo/litro indicato ad inizio campagna”.

² Cfr. doc. 6.

³ Cfr. segnalazione del MIPAAFT – ICQRF pervenuta in data 1.07.2020, integrata in data 16.11.2020 (doc. n. 2 e 3). In particolare, il MIPAAFT - ICQRF ha allegato una scheda sintetica e il verbale di constatazione n. 2019/2067 dell’11.12.2019, redatto dai funzionari dell’ICQRF Sardegna presso lo stabilimento di Selargius, con tutti i relativi documenti acquisiti.

⁴ Cfr. segnalazione dell’Associazione Più Sardegna pervenuta in data 30.06.2020 (doc. n. 1).

⁵ Cfr. verbali di acquisizione agli atti del 15.11.2020 e del 20.11.2020 (doc. n. 4 e 5).

⁶ Cfr. doc. 11.

⁷ Cfr. doc. 12.

⁸ Cfr. doc. 13.

⁹ Cfr. doc. 14.

9. Il caseificio Frau ha prodotto la propria memoria conclusiva in data 25.05.2021¹⁰.

IV. LE EVIDENZE ACQUISITE

IV.i I fornitori del caseificio Frau

10. Sulla base della documentazione agli atti¹¹, è risultato che, in relazione al periodo oggetto di contestazione, ossia l'annata casearia 2018/2019, gli allevatori conferenti al caseificio Frau sono stati in tutto sessantotto (68), di cui quarantadue (42) di latte ovino e ventisei (26) di latte caprino.

IV.ii L'assenza di contratti di fornitura

11. Sulla base dell'elenco fornitori prodotto dalla Parte, emerge che sul totale degli allevatori conferenti latte ovino e caprino (68), sei non hanno concluso alcun contratto di fornitura in forma scritta, ma solo un accordo verbale.

12. Si tratta, in particolare, di tre fornitori di latte ovino e tre fornitori di latte caprino¹².

IV.iii I contratti di fornitura in forma scritta

13. Sei contratti di fornitura di latte ovino sono stati prodotti dal MIPAAFT - ICQRF, allegati al verbale di constatazione n. 2019/2067 dell'11.12.2019 redatto dai funzionari dell'ufficio territoriale Sardegna presso lo stabilimento del caseificio in Selargius¹³.

14. I testi negoziali agli atti ("*Contratto di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari*"), sottoscritti nei mesi di ottobre/novembre 2018, riportano indicazioni in ordine all'oggetto del contratto e alle quantità cedute, alle caratteristiche del latte e ai termini di pagamento. Per quanto riguarda il prezzo si prevede genericamente che: "*Il prezzo del prodotto viene concordemente pattuito tra le parti nella misura del prezzo stabilito dalla piazza. Il prezzo sarà comprensivo di IVA di Legge per ogni litro di latte conferito*". La durata risulta, in tutti i casi, inferiore ai dodici mesi (8/9 o 10 mesi). In uno solo dei testi negoziali allegati manca completamente anche l'indicazione delle quantità di latte oggetto di cessione.

15. Il caseificio Frau ha, inoltre, prodotto copia di 56 contratti: 33 di cessione di latte ovino¹⁴ e 23 di cessione di latte caprino, sottoscritti con gli allevatori conferenti nei mesi di dicembre 2018/gennaio 2019¹⁵.

16. I testi negoziali agli atti contengono indicazioni in ordine a quantità e qualità del latte oggetto di cessione, prezzo, modalità di consegna e di pagamento. I contratti riportano tutti una durata annuale (1° ottobre 2018/30 settembre 2019).

17. 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 64: 40 fornitori di latte ovino e 24 fornitori di latte caprino) e copia di 61 contratti di fornitura¹⁶.

¹⁰ Cfr. doc. 15.

¹¹ Cfr. l'elenco degli allevatori conferenti prodotto dal caseificio in allegato alla propria memoria difensiva (doc. 12.5).

¹² Cfr. elenco conferitori campagna 2018/2019 allegato dalla Parte (doc. 12.5).

¹³ Si tratta di contratti stipulati con produttori destinatari di caparre (cfr. all. doc. 2). Nel verbale la Parte ha dichiarato in particolare che "[...] Solo con una parte i fornitori sono stati stipulati contratti scritti e in particolare in occasioni di pagamenti di acconti o caparre, Per tutti gli altri abbiamo solo contratti verbali in quanto i produttori non vogliono stipulare atti scritti soprattutto per non essere in alcun modo vincolati al prezzo/litro" indicato a inizio campagna".

¹⁴ Questi contratti di latte ovino vanno ad aggiungersi ai sei consegnati dal caseificio ai funzionari dell'ICQRF Sardegna per un totale di 39 contratti di cessione di latte ovino.

¹⁵ Cfr. doc. 12.1.

¹⁶ I testi negoziali agli atti sono stati sottoscritti nei mesi di novembre /dicembre 2019 e gennaio/febbraio/marzo 2020 (38 aventi ad oggetto latte ovino e 23 latte caprino) e sono di durata annuale (cfr. doc. 12.2).

IV.iv Le fatture di pagamento

18. Al verbale di constatazione n. 2019/2067 dell'11.12.2019, redatto dai funzionari dell'ICQRF Sardegna, presso lo stabilimento del caseificio in Selargius¹⁷, sono state allegate le fatture emesse da un allevatore conferente di latte ovino (con contratto di fornitura), dal mese di novembre 2018 al mese di novembre 2019¹⁸.

19. Tali documenti fiscali recano le seguenti indicazioni: i dati del cedente/prestatore (fornitore), ossia l'allevatore, e del cessionario/committente (cliente), ossia il caseificio Frau, la data (l'ultimo giorno del mese, ad esempio 31.03.2019), la descrizione (ad esempio: "*Latte crudo alla stalla ovino*"), 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 (ad esempio "*MP01 contanti*") e la data di scadenza (la stessa del documento, ossia 31.03.2019). Solo le fatture emesse a partire dal mese di aprile 2019 (ad eccezione di una)¹⁹ contengono, altresì, la precisazione "*Assolve gli obblighi di cui all'art. 62, comma 1, D.L. 24 gennaio 2012 n. 1 convertito con modificazioni dalla Legge 24 marzo 2012 n. 27*".

20. In relazione al periodo oggetto di contestazione, il caseificio ha fornito, a sua volta, tre esempi di fatture e di autofatture²⁰ per le cessioni di latte ovino nei mesi di maggio, giugno e agosto 2019. Anche tali fatture si riferiscono a fornitori che, sulla base della documentazione prodotta agli atti, risultano aver sottoscritto un contratto di fornitura con il caseificio nei mesi di novembre / dicembre 2018.

21. Tali documenti fiscali - del tutto analoghi a quelli allegati dai funzionari dell'ICQRF Sardegna al verbale di constatazione n. 2019/2067 - recano le seguenti indicazioni: i dati di cedente/prestatore (fornitore), ossia l'allevatore, e del cessionario/committente (cliente), ossia il caseificio Frau, la data (l'ultimo giorno del mese, ad esempio 30.06.2019), la descrizione (ad esempio: "*Latte crudo alla stalla ovino*"), 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 (ad esempio "*MP01 contanti*"), la data di scadenza e la precisazione "*Assolve gli obblighi di cui all'art. 62, comma 1, D.L. 24 gennaio 2012 n. 1 convertito con modificazioni dalla Legge 24 marzo 2012 n. 27*".

22. La Parte ha prodotto, inoltre, in via esemplificativa tre esempi di "giornaliere di conferimento", tenute dal caseificio nel 2019, in cui risulta registrato il latte in ingresso in alcuni giorni dei mesi di marzo, maggio e giugno 2019²¹.

V. LE ARGOMENTAZIONI DELL'OPERATORE

23. Con memoria difensiva pervenuta in data 12.02.2021 il Caseificio FRAU ha rilevato quanto segue:

- in relazione all'annata casearia 2018/2019 oggetto dell'istruttoria - caratterizzata da circostanze del tutto eccezionali - il caseificio ha stipulato contratti di fornitura in forma scritta con la quasi

¹⁷ Cfr. verbale allegato alla segnalazione del MIPAAF dell'1.07.2020 (doc. 2).

¹⁸ Si tratta di un allevatore del quale risulta allegato anche il contratto di fornitura di latte ovino. Solo le prime due fatture, relative ai mesi di novembre e dicembre 2018 recano la dicitura "Autofattura immediata agricoltori esonerati".

¹⁹ Si tratta della fattura n. 10 del 6.11.2019.

²⁰ In particolare, per gli allevatori con un fatturato non superiore ai 7.000 euro il caseificio emette l'autofattura (previa autorizzazione scritta dell'allevatore).

²¹ Si tratta di documenti diari nei quali viene registrato il latte in ingresso nel caseificio per ciascun fornitore. I documenti allegati sono relativi ai quantitativi forniti in alcuni giorni dei mesi di giugno (3-16.06.2019), marzo (29-31.03.2019) e maggio 2019 (15-16.05.2019).

totalità degli allevatori conferenti latte ovino e caprino (62 contratti su 68 conferenti totali)^{22,23} e così anche per l'annata casearia successiva 2019/2020 (61 contratti su 64 conferenti totali);

- nei pochissimi casi - sei in tutto - in cui contratti non sono stati siglati, si tratta di eccezioni dovute non alla condotta del Caseificio ma alla sostanziale opposizione degli stessi allevatori, interessati a beneficiare di maggiore flessibilità negoziale. Ad ogni modo, anche in questi casi la relazione commerciale è regolarmente tracciata da documentazione idonea ad assolvere l'onere formale: infatti, il pagamento del latte (sempre ritirato nella sua totalità) è provato dai bonifici effettuati e dalle fatture emesse e/o pagate con regolarità, complete di tutti gli elementi essenziali richiesti dalla normativa e, idonee, pertanto, ad assolvere l'onere formale in alternativa al contratto scritto, come espressamente previsto all'art. 3, comma 4, del *Decreto di attuazione* n. 199/2012²⁴;

- 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 conferimento²⁵; *ii.* per gli allevatori ai cd. libretti di conferimento (o libretti latte)²⁶;

- tanto i contratti di fornitura siglati nel 2018/2019 (ad eccezione dei sei contratti allegati al verbale di ispezione dell'ICQRF Sardegna)²⁷, quanto quelli siglati nel 2019/2020 prevedono una durata di dodici mesi, con l'inserimento di un'opportuna clausola di adeguamento della quantità²⁸;

- il caseificio manifesta, infine, la piena disponibilità ad addivenire, nelle modalità e nelle tempistiche più idonee, ad una autoregolamentazione negoziale efficace e auspica che il procedimento possa essere chiuso senza accertamento dell'infrazione e, in ogni caso, senza l'imposizione di sanzioni pecuniarie, anche in considerazione del particolare periodo di difficoltà e incertezza dovute alla pandemia da COVID 19.

24. 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 Frau 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

²² Di questi, 6 sono stati acquisiti dall'ICQRF Sardegna in sede di ispezione e i restanti 56 vengono forniti in allegato alla memoria difensiva.

²³ Dall'elenco fornito in allegato emerge che, in relazione all'annata casearia 2018/2019, sul totale dei fornitori tre fornitori di latte ovino e tre fornitori di latte caprino avevano solo un accordo verbale con il caseificio.

²⁴ In particolare, per gli allevatori con un fatturato non superiore ai 7.000 Euro il Caseificio emette l'autofattura (previa autorizzazione scritta dell'allevatore), mentre nei restanti casi provvede direttamente l'allevatore.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ Tali contratti, infatti, hanno una durata inferiore a 12 mesi.

²⁸ Ad ogni modo, ancorché nella cornice di un contratto avente durata annuale, la fornitura di latte - sempre ritirato nella sua interezza dal Caseificio - è materialmente limitata al periodo infra-annuale di lattazione delle pecore. La stagionalità tipica dell'attività in discorso, infatti, contempla un'annata casearia che, in condizioni normali, si apre nel mese di novembre e si chiude entro il mese di agosto. La durata infra-annuale della lattazione è dovuta alle particolari condizioni climatiche del territorio sardo, che non consentono agli ovini e ai caprini di produrre latte tra la stagione estiva e quella autunnale (i.e. tra luglio/agosto e ottobre/novembre).

avvalersi di documentazione alternativa al contratto scritto, quali le fatture di pagamento, nei rapporti negoziali di fornitura con i propri conferenti latte ovino/caprino²⁹;

- 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)³⁰;

- 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 conferenti³¹;

- quanto ai sei soli allevatori sprovvisti di contratto per la campagna casearia 2018/2019, il relativo giro d'affari si presenta estremamente esiguo (intorno ai 63.000 euro). Il bilancio di esercizio per l'anno 2020 riporta un fatturato pari a 1.034.766 euro;

- inoltre, dopo l'avvio del procedimento AL30D, 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 *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

25. 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. 1/2012³²; dall'art. 2 - *Disposizioni urgenti per il superamento del regime delle quote latte e per il rispetto di corrette relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari* - del D.L. 51/2015³³; dagli artt. 1 - *Ambito di*

²⁹ Le disposizioni di cui all'art. 3, comma 4, del Decreto di attuazione, in particolare, sono state sempre osservate dal caseificio nella sostanza, salve alcune minime carenze che integrano, se del caso, una violazione meramente formale e come tale non rilevante ai fini sanzionatori.

³⁰ In particolare, secondo costante giurisprudenza di legittimità, l'esimente 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.

³¹ 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.

³² 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).

³³ 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 dalla Legge n. 91 del 2 luglio 2015, pubblicata in G.U. 03/07/2015, n. 152.

*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)*³⁴;

- a livello euro-unitario: dall'art. 148 *Relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari* del Regolamento (UE) 1308/2013³⁵.

26. 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 contratti debbano essere informati ai principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni³⁶.

27. 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 agroalimentare³⁷.

28. Il secondo comma della norma vieta, nelle relazioni commerciali tra operatori economici della filiera agroalimentare, di porre in essere una serie di pratiche commerciali sleali, che vengono elencate in via esemplificativa e tra cui rientra, in particolare, “*e) ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale, anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento*”.

29. Quanto alla durata dei contratti aventi ad oggetto la cessione di latte crudo, l'art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015 ribadisce che essi devono essere stipulati obbligatoriamente in forma scritta, ai sensi dell'articolo 62, comma 1, del D.L. 1/2012, disponendo che debbano avere una durata non inferiore ai dodici mesi, salvo rinuncia espressa formulata per iscritto da parte dell'agricoltore cedente.

30. 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]*³⁸. *Esso si applica ai contratti di cui all'articolo 62, comma 1 e alle relazioni commerciali in materia di cessioni di prodotti agricoli*

³⁴ 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”.

³⁵ 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.

³⁶ 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.

³⁷ 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”.

³⁸ 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”.

e alimentari [...] con particolare riferimento alle relazioni economiche tra gli operatori della filiera connotate da un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale”.

31. In particolare, per quanto in questa sede interessa, i commi 2 e 4 dell’art. 3 del *Decreto di attuazione* prevedono, rispettivamente, che: *i.* gli elementi essenziali, in forma scritta, di cui all’art. 62, comma 1, possono essere contenuti, oltre che nei contratti di fornitura conclusi in forma scritta, anche in documenti di trasporto o di consegna, ovvero nelle fatture di pagamento, a condizione che questi riportino gli estremi ed il riferimento ai corrispondenti contratti (cd. *funzione “integrativa” dell’accordo*); *ii.* 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 “sostitutiva” dell’accordo*).

32. 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. 15164/2012³⁹ prevede che, in conformità a quanto stabilito dall’art. 62 D.L. 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).

33. 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 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.

34. 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 materia⁴⁰.

³⁹ 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-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).

⁴⁰ 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

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

35. 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 fornitura⁴¹ - 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.

36. 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.

VI.iii L'assenza di contratti scritti con sei fornitori di latte ovino e caprino

37. Con riferimento alla contestazione mossa nella comunicazione di avvio del procedimento AL30D, relativa alla mancata conclusione di contratti scritti di fornitura con taluni dei conferenti latte crudo ovino e caprino, sulla base delle evidenze acquisite, si ritiene che il caseificio Frau abbia posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

38. Nel corso dell'istruttoria è, infatti, emerso che, in violazione di tale norma primaria, nell'annata casearia 2018/2019, su un totale di sessantotto (68) allevatori conferenti latte, il caseificio Frau non ha concluso sei (6) contratti di fornitura in forma scritta, tre con allevatori conferenti latte crudo ovino e tre con allevatori conferenti latte crudo caprino⁴².

VI.iv La mancata indicazione di elementi essenziali (prezzo/quantità del latte oggetto di cessione) in sei testi negoziali reperiti per iscritto

39. Con riferimento alle contestazioni mosse nella comunicazione di avvio del procedimento AL30D, relative a: carente indicazione del prezzo di acquisto del latte, nei sei testi negoziali reperiti per iscritto dai funzionari dell'ICQRF Sardegna (e allegati al verbale di constatazione n. 2019/2067

opportuno stabilire a livello unionale alcune condizioni di base per l'utilizzazione di tali contratti. Tutte queste condizioni di base dovrebbero essere liberamente negoziate. [...]"

⁴¹ 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.

⁴² Cfr. elenco conferitori campagna latte 2018/2019 allegato alla memoria difensiva della parte, da cui emerge che tre fornitori di latte ovino e tre fornitori di latte caprino avevano solamente un accordo verbale (doc. 12.5).

dell'11.12.2019)⁴³ e mancata indicazione della quantità del latte oggetto di cessione, in uno dei sei testi negoziali di cui al punto precedente, sulla base delle evidenze acquisite, si ritiene che il caseificio Frau abbia posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

40. Infatti, l'espressione utilizzata: “*Il prezzo del prodotto viene concordemente pattuito tra le parti nella misura del prezzo stabilito dalla piazza [...]*”, nei sei testi negoziali, è eccessivamente generica e indeterminata, non fornendo alcuna concreta indicazione o parametro di calcolo del prezzo a cui verrà acquistato il latte oggetto del conferimento, in contrasto con quanto richiesto dall'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012. Uno dei testi negoziali nulla riporta, inoltre, in ordine alle quantità del latte da conferire, in violazione di tale disposizione normativa.

VI.v Le funzioni sostitutiva e integrativa delle fatture di pagamento ai sensi dell'art. 3, commi 2 e 4, del Decreto di attuazione n. 199/2012

41. In relazione alle violazioni accertate di cui sopra (*sezioni VI.iii e VI.iv*), non si possono accogliere le argomentazioni difensive svolte dalla Parte che ha evidenziato di essersi avvalsa, come espressamente consentito dall'art. 3, commi 2 e 4, del *Decreto di attuazione*, di documenti alternativi quali le fatture di pagamento (emesse direttamente dallo stesso caseificio o dall'allevatore) - unitamente anche alle cd. giornalieri di conferimento o ai cd. libretti latte - in luogo della conclusione di contratti scritti di fornitura o al fine di integrare i testi negoziali mancanti di taluni elementi essenziali, ai sensi dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

42. 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 né sostitutiva né integrativa 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.

43. La disposizione euro-unitaria, e, in linea con essa, quelle nazionali richiamate dispongono, infatti, che il testo contrattuale, 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 fornitura (tra cui prezzo e quantità)⁴⁴.

VI.vi Sulla disapplicazione dell'art. 3, commi 2 e 4, del Decreto di attuazione n. 199/2012

44. Sotto questo profilo, le previsioni - espressamente citate nella memoria difensiva - contenute nell'art. 3, commi 2 e 4, del *Decreto di attuazione*, nella parte in cui riconoscono anche alle fatture di pagamento rispettivamente una funzione integrativa e sostitutiva del contratto scritto di fornitura,

⁴³ Cfr. all. doc. 2.

⁴⁴ 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”.

si pongono in palese contrasto con la disposizione euro-unitaria richiamata (e con quelle nazionali con quest'ultima coerenti).

45. L'art. 3, commi 2 e 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 incompatibile⁴⁵.

46. 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 ad escludere la sanzionabilità delle condotte, solo laddove l'operatore si fosse conformato pienamente e diligentemente alle disposizioni richiamate, poi oggetto di disapplicazione⁴⁶.

47. Ciò, tuttavia, non è avvenuto nel caso in esame, in quanto, in contrasto con le previsioni dell'art. 3, commi 2 e 4 del *Decreto di attuazione*, le fatture di pagamento agli atti, per un verso, non riportano gli estremi ed il riferimento ai corrispondenti contratti⁴⁷, e, per l'altro verso, non riportano indicazioni in ordine alla durata e alle modalità di consegna del latte e, alcune, 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*"⁴⁸.

48. Tali documenti fiscali, pertanto, non avrebbero assolto, in ogni caso, agli oneri di completezza richiesti dall'art. 3, commi 2 e 4, del *Decreto di attuazione* al fine di conformarsi alle previsioni di cui all'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

VI.vii Sulla stipula di sei contratti di fornitura di durata inferiore all'anno

49. Con riferimento alla contestazione mossa nella comunicazione di avvio del procedimento AL30D relativa alla previsione di una durata inferiore ai dodici mesi dei sei testi negoziali reperiti per iscritto dai funzionari dell'ICQRF Sardegna, sulla base delle evidenze acquisite, si ritiene che il caseificio Frau abbia posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

50. I sei testi negoziali reperiti per iscritto dai funzionari dell'ICQRF Sardegna hanno, infatti, una durata inferiore all'anno, che varia dagli 8 ai 10 mesi; la Parte non ha, inoltre, prodotto alcuna prova o evidenza dell'esistenza di una rinuncia espressa, formulata per iscritto, da parte dei fornitori di latte.

51. In proposito, si ritiene che tali condotte si configurino come violazione formale ai sensi del primo comma dell'art. 62 del D.L. 1/2012 - in base al quale l'indicazione della "durata" costituisce un elemento essenziale del contratto di fornitura - tenuto conto di quanto disposto dall'art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015⁴⁹.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Si noti, in proposito, che tutte le fatture di pagamento agli atti sono riferite ad allevatori con un contratto di fornitura in forma scritta. In questo caso, a norma dell'art. 3, comma 2, del Decreto di attuazione le fatture, per assolvere alla funzione integrativa loro riconosciuta, devono riportare gli estremi ed il riferimento ai corrispondenti contratti.

⁴⁸ Si noti, peraltro, che agli atti non sono presenti fatture di pagamento di fornitori privi di contratto scritto. Si è, pertanto, presunto che le fatture relative a tali operatori siano state redatte sulla base del medesimo standard rispetto a quelle prodotte.

⁴⁹ In particolare l'art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015, che richiama espressamente il primo comma dell'art. 62 del D.L. 1/2012, dispone: "2. I contratti, stipulati o eseguiti nel territorio nazionale, aventi ad oggetto la cessione di latte crudo di cui all'articolo 148, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre

VI.viii Conclusioni

52. In conclusione, sulla base delle evidenze acquisite, l’Autorità ritiene che, nell’annata casearia 2018/2019, il Caseificio Ernesto Frau abbia posto in essere condotte commerciali in contrasto con l’art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012 in relazione a:

(i) la mancata conclusione di sei contratti di fornitura in forma scritta con tre conferenti latte ovino e tre conferenti latte caprino (su un totale di sessantotto), non potendo 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; la mancata indicazione, in sei testi negoziali reperiti per iscritto dai funzionari dell’ICQRF Sardegna, del prezzo di acquisto del latte ovino, non potendo riconoscere alle fatture di pagamento – per le considerazioni sopra esposte - una funzione integrativa del contratto in relazione ai suoi elementi essenziali (tra cui, appunto, il prezzo); la mancata indicazione, in uno dei sei testi negoziali di cui al punto che precede, anche della quantità del latte ovino da conferire, non potendo riconoscere alle fatture di pagamento – per le considerazioni sopra esposte - una funzione integrativa del contratto in relazione ai suoi elementi essenziali (tra cui, appunto, le quantità);

(ii) l’indicazione di una durata inferiore a dodici mesi nei sei testi negoziali di cui ai punti precedenti, senza che risulti acquisita alcuna rinuncia espressa da parte degli allevatori conferenti latte ovino.

VII. QUANTIFICAZIONE DELLE SANZIONI

53. 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*”.

54. 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.

55. Con riguardo al valore dei beni oggetto di cessione, si rileva che, sulla base di quanto riportato dall’operatore nella sua memoria conclusiva, con riferimento all’annata oggetto di istruttoria, quanto ai sei soli allevatori sprovvisti di contratto di fornitura in forma scritta, il relativo giro d'affari si presenta estremamente esiguo (intorno ai 63.000 euro). Con riferimento al valore di beni oggetto di cessione con riferimento ai sei fornitori che hanno concluso un contratto scritto, ma privo di uno degli elementi essenziali (prezzo/quantità) e di durata inferiore a 12 mesi, si rileva che, sulla base dei dati a disposizione, uno degli allevatori ha fatturato al caseificio, nel periodo novembre 2018/novembre 2019, una cifra pari a circa 4.150 euro.

56. Inoltre, alla luce dei criteri sopra indicati, occorre tenere conto del fatto che il caseificio Frau, nell’annata casearia 2018/2019, ha stipulato contratti di fornitura in forma scritta con la quasi totalità

2013, stipulati obbligatoriamente in forma scritta, ai sensi dell’articolo 62, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, devono avere una durata non inferiore a dodici mesi, salvo rinuncia espressa formulata per iscritto da parte dell’agricoltore cedente. Ai contratti di cui al presente comma si applicano le disposizioni di cui al citato articolo 148 del Regolamento (UE) n. 1308/2013 [...]”.

degli allevatori conferenti latte ovino e caprino (62 contratti su 68 conferenti totali)⁵⁰. Solo 6 contratti sui 62 stipulati in forma scritta non riportano le indicazioni del prezzo (uno anche delle quantità) del latte e hanno una durata inferiore ai dodici mesi. Ancora, il caseificio ha manifestato 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* per superare le problematiche riscontrate dall'Autorità nel settore.

57. Per quanto attiene alle condizioni economiche dell'operatore, il bilancio di esercizio per l'anno 2020 riporta un fatturato pari a 1.034.766 euro e un utile di esercizio pari a 27.865.

58. Con riguardo alla durata delle violazioni, dagli elementi disponibili in atti risulta che le condotte commerciali sono state poste in essere solo nell'annata casearia 2018/2019.

59. Infine, in relazione alla condotta di cui al par. 52, punto (i), occorre tener conto della circostanza che: *i.* il caseificio si è avvalso di facoltà espressamente attribuite agli operatori dall'art. 3, commi 2 e 4, del *Decreto di attuazione* n. 199/2012 che riconoscono alle fatture di pagamento cd. parlanti - a determinate e specifiche condizioni - una funzione integrativa e/o sostitutiva del contratto scritto di fornitura, disposizioni che sono state oggetto di disapplicazione nel caso in esame; *ii.* tuttavia, è emerso che le fatture agli atti sono risultate prive, di indicazioni, per un verso, in ordine agli estremi e al riferimento ai corrispondenti contratti, per l'altro, alla durata e alle modalità di consegna del latte e, alcune, non riportano 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*".

60. Tale circostanza, dunque, può essere considerata quale attenuante ai fini della quantificazione della sanzione amministrativa pecuniaria (cfr. *supra* par. 46, 47 e 48), alla luce di entrambi gli elementi summenzionati.

61. Pertanto, tenuto conto di tutti i criteri esposti, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile al caseificio Frau nella misura di 2.000 € (duemila euro) per la condotta di cui al par. 52, lettera (i), e di 2.000 € (duemila euro) per la condotta di cui al par. 52, lettera (ii).

RITENUTO, pertanto, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la condotta commerciale descritta alle *Sezioni VI.iii e VI.iv*, posta in essere dal caseificio Frau, nell'annata casearia 2018/2019, consistente nella mancata conclusione di contratti scritti di fornitura con sei dei sessantotto conferenti latte crudo ovino e caprino, nella mancata indicazione del prezzo di acquisto del latte ovino in sei contratti di fornitura stipulati in forma scritta e nella mancata indicazione anche delle quantità del latte, in uno solo di essi, integri una violazione dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012;

RITENUTO, pertanto, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la condotta commerciale descritta alla *Sezione VI.vii*, posta in essere dal caseificio Frau, nell'annata casearia 2018/2019, consistente nella previsione di una durata inferiore a dodici mesi in sei contratti di fornitura stipulati in forma scritta, senza che risulti acquisita alcuna rinuncia espressa da parte degli allevatori conferenti, integri una violazione dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012;

DELIBERA

a) che la condotta commerciale descritta alle *Sezioni VI.iii e VI.iv* del presente provvedimento, posta in essere dal Caseificio Ernesto Frau e Figli S.r.l., nell'annata casearia 2018/2019, limitatamente ai

⁵⁰ e così anche nell'annata casearia successiva 2019/2020 (61 contratti su 64 conferenti totali).

profili oggetto di valutazione, integri una violazione dell'articolo 62, comma 1, del D.L. n. 1/2012, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

b) che la condotta commerciale descritta alla *Sezione VI.vii* del presente provvedimento, posta in essere dal Caseificio Ernesto Frau e Figli S.r.l., nell'annata casearia 2018/2019, limitatamente ai profili oggetto di valutazione, integri una violazione dell'articolo 62, comma 1, del D.L. n. 1/2012, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

c) che, con riferimento alla condotta commerciale descritta alle *Sezioni VI.iii e VI.iv* del presente provvedimento, al Caseificio Ernesto Frau e Figli S.r.l. sia irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a duemila euro 2.000 € (duemila euro);

d) che, con riferimento alla condotta commerciale descritta alla *Sezione VI.vii* del presente provvedimento, al Caseificio Ernesto Frau e Figli S.r.l. sia irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 2.000 € (duemila euro);

e) che il Caseificio Ernesto Frau e Figli S.r.l. si astenga dal porre in essere condotte commerciali analoghe a quelle di cui ai punti a) e b), descritte alle *Sezioni VI.iii, VI.iv e VI.vii* 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

AL30E - FORMAGGI ARESU/CONTRATTI CESSIONE LATTE OVINO-CAPRINO

Provvedimento n. 29727

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***Li L'operatore segnalato***

1. Formaggi Aresu S.r.l. (di seguito, anche, caseificio Aresu o il caseificio) è una società con sede in Donori (SU) attiva nella lavorazione, produzione e commercializzazione di prodotti lattiero caseari, in particolare formaggi ovis, caprini, ovi-caprini e misti di latte vaccino, compreso il pecorino romano DOP; nell'anno 2019 la società ha realizzato un fatturato pari a euro 3.584.231.

Lii 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 AL30E ha riguardato l'accertamento della ricorrenza e possibile illiceità ai sensi dell'art. 62, commi 1 e/o 2, del D.L. 1/2012, delle condotte commerciali poste in essere dal caseificio Aresu, nell'annata casearia 2018/2019, consistenti: **(i)** nella mancata conclusione di contratti scritti di fornitura con una parte dei propri conferenti latte, risultati essere all'incirca ottanta¹; **(ii)** nella stipula di contratti scritti di fornitura di durata inferiore all'anno, senza che risulti acquisita alcuna rinuncia espressa formulata per iscritto da parte dei conferenti latte.

III. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

5. Il procedimento istruttorio AL30E è stato avviato con comunicazione del 29.12.2020, prot. n. 96322², sulla base di segnalazioni del MIPAAFT – ICQRF³ e dell'associazione Più Sardegna⁴ nonché di documentazione acquisita agli atti⁵.

6. Il caseificio Aresu ha effettuato l'accesso agli atti del procedimento, in data 10.02.2021 e ha prodotto la propria nota difensiva in data 12.02.2021⁶.

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*⁷.

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 istruttoria, fissato al 28.05.2021, ed è stato concesso un termine di 12 giorni per la presentazione di memorie e documenti⁸.

9. Il caseificio Aresu ha prodotto la propria memoria conclusiva in data 25.05.2021⁹.

¹ Cfr. verbali di constatazione n. 2019/548 del 19.11.2019 e n. 2019/549 del 20.11.2019, allegati alla segnalazione del MIPAAFT dell'1.07.2020 sub. doc. 2. In particolare, in sede di accertamento da parte dell'ICQRF Sardegna sono stati reperiti quarantatré testi negoziali, conclusi con trentacinque allevatori su un totale di circa ottanta (in proposito la Parte dichiarava "che il latte di pecora e capra viene conferito da circa ottanta allevatori dei comuni del circondario [...] che con una quota dei fornitori definiti storici non sono stati stipulati contratti scritti..."). Nell'elenco allegato al verbale n. 2019/548 venivano indicati 56 fornitori di latte ovino e 27 di latte caprino.

² Cfr. doc. 5.

³ Cfr. segnalazione del MIPAAFT – ICQRF pervenuta in data 1.07.2020, integrata in data 16.11.2020 (docc. n. 2 e 4). In particolare, il MIPAAFT - ICQRF ha allegato una scheda sintetica e i verbali di constatazione n. 2019/548 del 19.11.2019 e n. 2019/549 del 20.11.2019, redatti dai funzionari dell'ICQRF Sardegna presso lo stabilimento di Donori, con tutti i documenti acquisiti.

⁴ Cfr. segnalazione dell'Associazione Più Sardegna pervenuta in data 30.06.2020 (doc. n. 1).

⁵ Cfr. verbali di acquisizione agli atti del 15.11.2020 e del 23.11.2020 (docc. n. 3 e 5).

⁶ Cfr. doc. 11 e doc. 12.

⁷ Cfr. doc. 13.

⁸ Cfr. doc. 14.

⁹ Cfr. doc. 15.

IV. LE EVIDENZE ACQUISITE

IV.i I fornitori del caseificio Aresu

10. Sulla base della documentazione agli atti¹⁰, in relazione alla campagna casearia 2018/2019, gli allevatori conferenti latte ovino al caseificio Aresu risultano essere stati cinquantasei (56), mentre quelli conferenti latte caprino trenta (30), per un totale di ottantasei (86)¹¹.

IV.ii I contratti di fornitura di latte ovino e caprino

11. Al verbale di constatazione n. 2019/548 del 19.11.2019, redatto dai funzionari dell'ICQRF Sardegna presso lo stabilimento di Donori, sono stati allegati 23 contratti scritti di fornitura conclusi con gli allevatori conferenti nei mesi di novembre/dicembre 2018: 21 aventi ad oggetto la fornitura di latte crudo ovino e 2 di latte crudo caprino.

12. I testi negoziali agli atti riportano indicazioni in ordine alle quantità e alle caratteristiche del latte oggetto di cessione, al prezzo e alle modalità di consegna e di pagamento. La durata prevista è di dieci mesi (novembre 2018 - agosto 2019).

13. Al successivo verbale di accertamento n. 2019/549 del 20.11.2019 risultano allegati altri contratti di fornitura conclusi in forma scritta con allevatori conferenti latte ovino e/o caprino. Tali testi negoziali, tuttavia, ad eccezione di uno¹², risultano tutti relativi all'annata casearia precedente 2017/2018, non oggetto di istruttoria.

14. Nella propria nota difensiva, il caseificio non ha specificato sul totale degli 86 allevatori conferenti latte ovino e/o caprino quanti contratti siano stati conclusi per iscritto e quanti, invece, oralmente, né ha prodotto la relativa documentazione negoziale di supporto¹³.

IV.iii Le fatture di pagamento

15. Al verbale n. 2019/548 sono state allegate anche diverse fatture emesse dai conferenti latte (con contratto di fornitura in forma scritta), in relazione al periodo temporale oggetto di accertamento (annata casearia 2018/2019).

16. Tali documenti fiscali recano le seguenti indicazioni: i dati dell'operatore cedente/prestatore (fornitore), ossia l'allevatore, e del cessionario/committente (cliente), ossia il caseificio Aresu, il numero e la data della fattura, la descrizione ("*Latte ovino uso industriale*"), la quantità, il prezzo unitario, l'indicazione dell'IVA e il prezzo totale, l'indicazione "*esigibilità immediata*", il totale imponibile, il totale imposta e il totale documento¹⁴.

¹⁰ Cfr. l'elenco degli allevatori conferenti latte ovino e caprino in relazione all'annata casearia 2018/2019, prodotto dal caseificio allegato alla memoria difensiva (doc. 12.7). Cfr. altresì gli elenchi allegati al verbale di constatazione n. 2019/548 del 19.11.2019, redatto dai funzionari dell'ICQRF Sardegna presso lo stabilimento di Donori, prodotti con la segnalazione del Ministero dell'1.07.2020 (doc. 2). I fornitori di latte caprino indicati dalla Parte, peraltro, non coincidono con quelli indicati nell'elenco allegato al verbale del ICQRF Sardegna n. 2019/548.

¹¹ In base ai due elenchi allegati al verbale di constatazione n. 2019/548 del 19.11.2019, redatto dai funzionari dell'ICQRF Sardegna presso lo stabilimento di Donori, in relazione alla campagna casearia 2018/2019, gli allevatori conferenti latte ovino al caseificio Aresu risultano essere stati cinquantasei (56), mentre quelli conferenti latte caprino ventisette (27), per un totale di ottantatre (83).

¹² Si tratta di un contratto di fornitura di latte ovino crudo sottoscritto in data 21.09.2018 e valido per l'annata casearia 2018/2019.

¹³ 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 89: 55 fornitori di latte ovino e 34 fornitori di latte caprino), anche in questo caso senza specificare se siano stati conclusi contratti di compravendita di latte in forma scritta con ognuno di essi, né produrre alcuna documentazione negoziale di supporto.

¹⁴ Cfr. all. al verbale 2019/548 (doc. 2).

17. A sua volta il caseificio ha prodotto un esempio di fattura di pagamento, la n. 23 del 31.07.2019, emessa da un fornitore che, sulla base della documentazione agli atti, risulta aver concluso un contratto di fornitura in forma scritta il 5.12.2018¹⁵.

18. Tale documento fiscale - del tutto analogo a quelli allegati dai funzionari dell'ICQRF Sardegna al verbale di constatazione n. 2019/548 - reca le seguenti indicazioni: i dati dell'operatore cedente/prestatore (fornitore), ossia l'allevatore, e del cessionario/committente (cliente), ossia il caseificio Aresu, il numero e la data della fattura (n. 23 del 31.07.2019), la descrizione ("Latte ovino uso industriale Latte luglio 2019), la quantità, il prezzo unitario, l'indicazione dell'IVA e il prezzo totale, l'indicazione "esigibilità immediata", il totale imponibile, il totale imposta e il totale documento.

19. La Parte ha prodotto, inoltre, due esempi di "giornaliere di conferimento" di latte ovino, compilate dal caseificio e relative al mese di luglio 2019¹⁶, e un esempio di libretto latte consegnato all'allevatore, relativo alla successiva campagna casearia 2019/2020¹⁷.

IV.iv L'assenza di contratti di fornitura

20. Sulla base della documentazione agli atti, emerge che sul totale dei conferenti latte ovino e caprino (ottantasei)¹⁸, in relazione alle cessioni avvenute nell'annata casearia 2018/2019, circa sessanta allevatori non hanno concluso alcun contratto di fornitura in forma scritta, ma solo un accordo verbale.

21. Infatti, sono stati allegati dal MIPAAFT e sono presenti nel fascicolo istruttorio in tutto ventiquattro contratti di fornitura, sottoscritti con ventitré allevatori nei mesi di novembre/dicembre 2018 (*cf. supra*)^{19, 20}.

V. LE ARGOMENTAZIONI DELL'OPERATORE

22. Con memoria difensiva pervenuta in data 12.02.2021 il caseificio Aresu ha rilevato quanto segue:

- in relazione all'annata casearia 2018/2019²¹, sono stati conclusi contratti di fornitura in forma scritta solo con i conferenti latte ovino e caprino ai quali è stata corrisposta una caparra;
- anche in relazione alla successiva annata casearia 2019/2020 i contratti presenti sono stati siglati con allevatori ai quali è stata corrisposta una caparra²²;

¹⁵ Cfr. all. al verbale n. 2019/548 (doc. 2)

¹⁶ I documenti allegati indicano i quantitativi forniti nel mese di luglio 2019 da 19 allevamenti di latte ovino.

¹⁷ Il "Libretto n....del....Sig.Tipo di latte ovino campagna casearia 2019/2020" allegato è costituito da un foglio nel quale sono riportate le seguenti indicazioni "Latte consegnato nel mese luglio 2019", con l'elencazione dei giorni (mattina / sera) e alla fine il "totale delle consegne del mese ...".

¹⁸ In base agli elenchi forniti in allegato al verbale di constatazione dell'ICQRF n 2019/548 i fornitori totali sarebbero 83, mentre in base agli elenchi forniti dalla Parte essi sarebbero 86.

¹⁹ Cfr. allegati al verbale di constatazione n. 2019/548 del 19.11.2019 e al successivo verbale di accertamento n. 2019/549 del 20.11.2019 (doc. 2).

²⁰ In particolare, i testi negoziali in forma scritta sono stati sottoscritti con 23 allevatori, in quanto è risultato che un allevatore ha stipulato due diversi contratti, uno avente ad oggetto latte ovino ed uno avente ad oggetto latte caprino.

²¹ 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.

²² Tale caparra, in particolare, viene corrisposta per venire incontro alle esigenze dell'allevatore, che versa in momentanee difficoltà a causa, ad esempio, di incidenti climatici, rotture di macchinari etc. Proprio per consentire al produttore di proseguire nella sua attività, il Caseificio anticipa del denaro e formalizza la transazione in un contratto scritto, in questi casi accettato dal conferente.

- negli altri casi, invece, si è proceduto, non per volontà del Caseificio, ad impostare la relazione commerciale con il fornitore in maniera meno istituzionalizzata²³, avvalendosi in particolare delle fatture emesse e/o pagate con regolarità, complete di tutti gli elementi essenziali richiesti dalla normativa, e idonee pertanto ad assolvere l'onere formale in alternativa al contratto scritto, come previsto dall'art. 3, comma 4, del *Decreto di attuazione n. 199/2012*;
- 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 conferimento²⁴; *ii.* per gli allevatori ai cd. libretti di conferimento (o libretti latte)²⁵;
- per quanto riguarda la mancata conclusione di contratti scritti con l'unico fornitore di latte vaccino, la cooperativa Assegnatari Associati Arborea, la Società intende rappresentare che questo segmento di attività riveste per essa un carattere assolutamente residuale in quanto del tutto occasionale;
- quanto alle previsioni contenute nell'art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015, si evidenzia l'irragionevolezza, fattuale e giuridica, nel caso del latte ovino-caprino, della negoziazione di contratti di durata annuale, a fronte di un'annata casearia per latte ovino-caprino in Sardegna che dura, di norma e per ragioni climatiche specifiche, al più nove mesi, da ottobre/novembre a luglio/agosto²⁶;
- il caseificio manifesta, infine, la piena disponibilità ad addivenire, nelle modalità e nelle tempistiche più idonee, ad una autoregolamentazione negoziale efficace 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 (il fatturato di aprile 2020 rispetto a quello di aprile 2019 è calato di circa il 40%).

23. 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 Aresu 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/caprino²⁷;
- 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

²³ Secondo il caseificio la carenza di formalità, nei casi in cui effettivamente presente, lungi dall'essere voluta dai trasformatori, avvantaggia in massima parte l'allevatore conferente, il quale ottiene sempre e comunque il ritiro integrale del latte conferito e, se del caso, un pagamento migliorativo rispetto al prezzo-base individuato dal mercato.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ Tale norma generalizzata non tiene in alcun modo conto delle specificità del settore interessato dall'istruttoria né del territorio in cui operano le società. La stagionalità tipica dell'attività in discorso contempla un'annata casearia che, in condizioni normali, si apre nel mese di novembre e si chiude entro il mese di agosto. La durata infra-annuale è dovuta alle particolari condizioni climatiche del territorio sardo, che non consentono agli ovini e ai caprini di produrre latte tra la stagione estiva e quella autunnale (i.e. tra luglio/agosto e ottobre/novembre), e alla conseguente configurazione organizzativa di gran parte delle aziende del settore, tarate su un'annata casearia di nove mesi.

²⁷ 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.

contrasto con la normativa euro-unitaria, di carattere sovraordinato (cfr. art. 3 della Legge 689/1981)²⁸;

- 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 conferenti²⁹;

- in ordine, poi, alle condizioni economiche della Società, si evidenzia come l'anno pandemico abbia pesantemente impattato l'attività del Caseificio, riducendone significativamente i ricavi³⁰. Nell'anno 2019 la società ha realizzato un fatturato pari a euro 3.584.231;

- inoltre, dopo l'avvio del procedimento AL30E, 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 *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

24. 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. 1/2012³¹; dall'art. 2 - *Disposizioni urgenti per il superamento del regime delle quote latte e per il rispetto di corrette relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari* - del D.L. 51/2015³²; 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*)³³

- a livello euro-unitario: dall'art. 148 *Relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari* del Regolamento (UE) 1308/2013³⁴.

²⁸ In particolare, secondo costante giurisprudenza di legittimità, l'esimente 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.

²⁹ 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.

³⁰ Il fatturato di marzo 2020 ha subito un calo del 9% rispetto a quello dell'anno precedente, mentre quello di aprile 2020 ha avuto una flessione di circa il 40% (cfr. dichiarazioni dell'Amministratore della società allegate alla memoria).

³¹ 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).

³² 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 dalla Legge n. 91 del 2 luglio 2015, pubblicata in G.U. 03/07/2015, n. 152.

³³ 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".

³⁴ 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.

25. 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 contratti debbano essere informati ai principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni³⁵.

26. 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 agroalimentare³⁶.

27. Il secondo comma della norma vieta, nelle relazioni commerciali tra operatori economici, di porre in essere una serie di pratiche commerciali sleali, che vengono elencate in via esemplificativa e tra cui rientra, in particolare, *“e) ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale, anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento”*.

28. Quanto alla durata dei contratti aventi ad oggetto la cessione di latte crudo, l'art. 2, comma 2, del DL 51/2015 ribadisce che essi devono essere stipulati obbligatoriamente in forma scritta, ai sensi dell'articolo 62, comma 1, del D.L. 1/2012, disponendo che debbano avere una durata non inferiore ai dodici mesi, salvo rinuncia espressa formulata per iscritto da parte dell'agricoltore cedente.

29. 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] 37. 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”*.

30. 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 “sostitutiva” dell'accordo*).

³⁵ 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.

³⁶ 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”.

³⁷ 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”.

31. 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. 15164/2012³⁸ prevede che, in conformità a quanto stabilito dall'art. 62 D.L. 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).

32. 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.

33. 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 materia³⁹.

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

34. 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 fornitura⁴⁰ - 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.

³⁸ 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-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).

³⁹ 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. [...]".

⁴⁰ 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.

35. 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.

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

36. In relazione alla prima contestazione mossa nella comunicazione di avvio del procedimento AL30E, relativa alla mancata conclusione di contratti scritti di fornitura con parte dei conferenti latte ovino e caprino, sulla base delle evidenze acquisite, si ritiene che il caseificio Aresu abbia, in effetti, posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

37. Infatti, è emerso che, nell'annata casearia 2018/2019, il caseificio non ha concluso - come invece richiesto dalla norma primaria - contratti di fornitura in forma scritta con la maggior parte dei propri allevatori conferenti latte crudo ovino e caprino (risultati essere stati in numero totale di ottantasei).

38. Agli atti del fascicolo istruttorio, sono, infatti, presenti solo ventiquattro testi negoziali in forma scritta, conclusi con ventitré allevatori (in particolare, coloro ai quali sarebbe stata versata una caparra), riferiti all'annata casearia presa in esame⁴¹.

39. 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. giornalieri 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.

40. 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 riscuotere il prezzo.

41. La disposizione euro-unitaria, e, in linea con essa, quelle nazionali richiamate dispongono, infatti, che il testo contrattuale, in forma scritta, debba essere concordato tra le parti "prima" della

⁴¹ In particolare, è risultato che un allevatore ha stipulato due diversi contratti, uno avente ad oggetto latte ovino ed uno avente ad oggetto latte caprino.

consegna del latte e debba contenere una serie di precise indicazioni, al fine di garantire la conoscenza preventiva di tutti gli elementi essenziali della fornitura⁴².

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

42. 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).

43. 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 incompatibile⁴³.

44. 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 disapplicazione⁴⁴.

45. 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 agli atti non contengono indicazioni in ordine alla durata e alle modalità di consegna e di pagamento 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*"⁴⁵.

46. 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 Sulla stipula di contratti di fornitura di durata inferiore all'anno

47. Con riferimento alla contestazione mossa nella comunicazione di avvio del procedimento relativa alla previsione di una durata inferiore ai dodici mesi dei testi negoziali reperiti per iscritto dai funzionari dell'ICQRF Sardegna, sulla base delle evidenze acquisite, si ritiene che il caseificio Aresu abbia, in effetti, posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

⁴² 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^a 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^a 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".

⁴³ 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).

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Si deve peraltro rilevare che, agli atti, non sono presenti fatture di pagamento di fornitori privi di contratto scritto. Si è, pertanto, presunto che le fatture relative a tali operatori siano state redatte sulla base del medesimo standard rispetto a quelle prodotte.

48. Tutti i ventiquattro contratti di fornitura acquisiti dai funzionari dell'ICQRF Sardegna e allegati ai verbali di constatazione n. 2019/548 e n. 2019/549, sottoscritti nei mesi di novembre/dicembre 2018, hanno, infatti, una durata di dieci mesi (novembre 2018/agosto 2019). La Parte non ha, inoltre, prodotto alcuna prova o evidenza dell'esistenza di una rinuncia espressa, formulata per iscritto, da parte dei fornitori i latte.

49. In proposito, si ritiene che tali condotte si configurino come violazione formale ai sensi del primo comma dell'art. 62 del D.L. 1/2012 - in base al quale l'indicazione della "durata" costituisce un elemento essenziale del contratto di fornitura - tenuto conto di quanto disposto dall'art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015⁴⁶.

VI.vi Conclusioni

50. In conclusione, le evidenze acquisite portano a ritenere che, nell'annata casearia 2018/2019, il caseificio Formaggi Aresu abbia posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012 in relazione: **(i)** alla mancata conclusione di contratti scritti di fornitura con la maggior parte dei propri allevatori conferenti latte ovino e caprino (sono presenti al fascicolo solo 24 contratti, conclusi con 23 fornitori, su un totale di 86), non potendo 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 latte⁴⁷; **(ii)** alla conclusione di contratti di fornitura di latte ovino e/o caprino di durata inferiore a dodici mesi, senza che risulti acquisita alcuna rinuncia espressa formulata per iscritto da parte degli allevatori conferenti.

VI. QUANTIFICAZIONE DELLE SANZIONI

51. 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*".

52. 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.

53. Ciò posto, alla luce dei criteri sopra indicati, occorre tenere conto del fatto che il caseificio ha manifestato la piena disponibilità a collaborare alla definizione di un percorso negoziale volto alla

⁴⁶ In particolare l'art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015, che richiama espressamente il primo comma dell'art. 62 del D.L. 1/2012, dispone: "2. I contratti, stipulati o eseguiti nel territorio nazionale, aventi ad oggetto la cessione di latte crudo di cui all'articolo 148, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, stipulati obbligatoriamente in forma scritta, ai sensi dell'articolo 62, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, devono avere una durata non inferiore a dodici mesi, salvo rinuncia espressa formulata per iscritto da parte dell'agricoltore cedente. Ai contratti di cui al presente comma si applicano le disposizioni di cui al citato articolo 148 del Regolamento (UE) n. 1308/2013 [...]".

⁴⁷ Si noti, peraltro, che, nel caso in esame, le fatture di pagamento agli atti non contengono indicazioni in ordine alla durata ed alle modalità di consegna e di pagamento 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".

definizione di un modello contrattuale *standard* per superare le problematiche riscontrate dall'Autorità.

54. Inoltre, per quanto attiene alle condizioni economiche, il fatturato del caseificio Formaggi Aresu nell'anno 2019 è risultato pari a 3.584.231 euro, con un utile di esercizio pari a 104.038. Per l'acquisto di materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci il caseificio ha sostenuto un costo pari a circa 2.000.000 euro. Il caseificio ha evidenziato, poi, come l'anno pandemico abbia pesantemente impattato sulla sua attività, riducendone significativamente i ricavi (nel mese di aprile 2020 si sarebbe registrato un calo del fatturato del 40% rispetto allo stesso mese dell'anno precedente).

55. 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.

56. Infine, in relazione alla condotta di cui al par. 50 punto (i) 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 agli atti sono risultate prive di indicazioni in ordine alla durata e alle modalità di consegna e di pagamento del latte, e non contengono 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*".

57. Tale circostanza, tenuto conto di entrambi gli elementi, vale quale attenuante ai fini della quantificazione della sanzione amministrativa pecuniaria (cfr. *supra* parr. 44, 45 e 46).

58. Pertanto, tenuto conto dei criteri esposti, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile al caseificio Aresu nella misura di 2.000 € (duemila euro) per la condotta di cui al par. 50, lettera (i), e di 2.000 € (duemila euro) per la condotta di cui al par. 50, lettera (ii).

RITENUTO, pertanto, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la condotta commerciale descritta alla *Sezione V.iii*, posta in essere dal caseificio Aresu e consistente nella mancata conclusione di contratti scritti di fornitura con la maggior parte dei propri conferenti latte crudo ovino e caprino, per le cessioni avvenute nell'annata casearia 2018/2019 integri una violazione dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012

RITENUTO, pertanto, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la condotta commerciale descritta alla *Sezione V.v*, posta in essere dal caseificio Aresu, nell'annata casearia 2018/2019, consistente nella previsione di una durata inferiore a dodici mesi nei contratti di fornitura stipulati in forma scritta, presenti agli atti del procedimento, senza che risulti acquisita alcuna rinuncia espressa da parte degli allevatori conferenti, integri una violazione dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012

DELIBERA

a) che la condotta commerciale descritta alla *Sezione VI.iii* del presente provvedimento, posta in essere dal caseificio Formaggi Aresu S.r.l., nell'annata casearia 2018/2019, limitatamente ai profili oggetto di valutazione, integri una violazione dell'articolo 62, comma 1, del D.L. n. 1/2012, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

b) che la condotta commerciale descritta alla *Sezione VI.v* del presente provvedimento, posta in essere dal caseificio Formaggi Aresu S.r.l., nell'annata casearia 2018/2019, limitatamente ai profili oggetto di valutazione, integri una violazione dell'articolo 62, comma 1, del D.L. n. 1/2012, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

c) che, con riferimento alla condotta commerciale descritta alla *Sezione VI.iii* del presente provvedimento, al caseificio Formaggi Aresu S.r.l. sia irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 2.000 € (duemila euro);

d) che, con riferimento alla condotta commerciale descritta alla *Sezione VI.v* del presente provvedimento, al caseificio Formaggi Aresu S.r.l. sia irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 2.000 € (duemila euro);

d) che il caseificio Formaggi Aresu S.r.l. si astenga dal porre in essere condotte commerciali analoghe a quelle di cui ai punti a) e b), descritte alla *Sezione VI.iii* e alla *Sezione VI.v* 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

AL30F - F.LLI PINNA INDUSTRIA CASEARIA/CONTRATTI CESSIONE LATTE OVINO-CAPRINO

Provvedimento n. 29728

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. F.lli Pinna Industria Casearia S.p.A. (di seguito, anche, caseificio F.lli Pinna o il caseificio) è una società con sede in Thiesi (SS) attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero caseari, tra cui, in particolare, Pecorino Romano, Pecorino Sardo e formaggi generici; nell'anno 2019 la società ha realizzato un fatturato pari a 56.987.945 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 AL30F ha riguardato l’accertamento della ricorrenza e possibile illiceità, ai sensi dell’art. 62, commi 1 e/o 2, del D.L. 1/2012, delle condotte commerciali poste in essere dal caseificio F.Ili Pinna, nell’annata casearia 2018/2019, consistenti: **(i)** nella mancata conclusione di contratti scritti di fornitura con milleduecentodieci (1210) allevatori conferenti latte ovino (su un totale di millequattrocentoventicinque (1425)); **(ii)** nella conclusione di contratti scritti di fornitura privi dell’indicazione del prezzo di acquisto del latte ovino con centonovantaquattro (194) allevatori conferenti; **(iii)** nella conclusione di un contratto scritto di fornitura privo dell’indicazione delle quantità del latte ovino da conferire; **(iv)** nella conclusione di contratti di fornitura in forma scritta di durata inferiore all’anno (1° novembre 2018/15 agosto 2019), senza che risulti acquisita alcuna rinuncia espressa formulata per iscritto da parte degli allevatori conferenti¹.

III. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

5. Il procedimento istruttorio AL30F è stato avviato con comunicazione del 29.12.2020, prot. n. 96337², sulla base di segnalazioni del MIPAAFT – ICQRF³ e dell’associazione Più Sardegna⁴, nonché di documentazione acquisita agli atti⁵.

6. Il caseificio F.Ili Pinna ha effettuato l’accesso agli atti del procedimento, in data 10.02.2021, e ha prodotto la propria nota difensiva in data 12.02.2021⁶.

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*⁷.

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 istruttoria, fissato al 28.05.2021, ed è stato concesso un termine di 12 giorni per la presentazione di memorie e documenti⁸.

9. Il caseificio F.Ili Pinna ha prodotto la propria memoria conclusiva in data 25.05.2021⁹.

¹ Tali condotte emergevano dalla scheda sintetica e dai verbali di constatazione n. 2019/1676 del 20.11.2019 e n. 2019/1678 del 25.11.2019, redatti dai funzionari dell’ICQRF Sardegna presso lo stabilimento di Thiesi, allegati alla segnalazione del MIPAAFT – ICQRF dell’1.07.2020 (doc. 2).

² Cfr. doc. 6.

³ Cfr. segnalazione del MIPAAFT – ICQRF pervenuta in data 1.07.2020, integrata in data 16.11.2020 (docc. n. 2 e 4). In particolare, il MIPAAFT - ICQRF ha allegato una scheda sintetica e i verbali di constatazione n. 2019/1676 del 20.11.2019 e n. 2019/1678 del 25.11.2019, redatti dai funzionari dell’ICQRF Sardegna presso lo stabilimento di Thiesi, con tutta la documentazione acquisita.

⁴ Cfr. segnalazione dell’Associazione Più Sardegna pervenuta in data 30.06.2020 (doc. n. 1).

⁵ Cfr. verbali di acquisizione agli atti del 15.11.2020 e del 16.11.2020 (docc. n. 3 e 5).

⁶ Cfr. doc. 11 e doc. 12.

⁷ Cfr. doc. 13.

⁸ Cfr. doc. 14.

⁹ Cfr. doc. 15.

IV. LE EVIDENZE ACQUISITE

IV.i I fornitori del caseificio F.lli Pinna

10. Sulla base della documentazione agli atti è risultato che, in relazione al periodo oggetto di contestazione, ossia l'annata casearia 2018/2019, gli allevatori conferenti latte crudo ovino al caseificio F.lli Pinna sono stati mille quattrocentoventicinque (1425) in tutto¹⁰.

IV.ii I contratti di fornitura in forma scritta

11. In particolare, nel verbale n. 2019/1678 del 25.11.2019, redatto dai funzionari dell'ICQRF Sardegna presso lo stabilimento di Thiesi, si dà atto che: *“Del totale dei conferitori (1425): 20 hanno un contratto in cui è specificata sia la quantità di prodotto da conferire che il prezzo al litro, uno nel quale non è riportata la quantità da conferire ma viene riportato il prezzo al litro, 194 hanno stipulato un contratto nel quale non è riportato il prezzo del latte, mentre i restanti 1210 non hanno sottoscritto alcun contratto”*¹¹.

12. Sulla base della documentazione agli atti, pertanto, deve ritenersi che il caseificio F.lli Pinna, in relazione all'annata casearia 2018/2019, abbia concluso contratti di fornitura in forma scritta con 215 conferenti latte ovino.

13. Al verbale n. 2019/1678 sono allegati, innanzitutto, 21 contratti di compravendita di latte crudo ovino per l'annata casearia 2018/2019, che risultano completi nelle indicazioni in ordine alle caratteristiche, quantità e qualità del latte oggetto di conferimento, al prezzo, alle modalità di consegna e di pagamento. Tutti i testi negoziali agli atti - che risultano sottoscritti nei mesi ottobre/novembre e dicembre 2018 - hanno una durata di nove mesi e mezzo, ossia dal 1° novembre 2018 al 15 agosto 2019. Solo uno dei contratti allegati, sottoscritto il 30 novembre 2018, risulta carente dell'indicazione delle quantità del latte da conferire¹².

14. Al verbale n. 2019/1678 sono stati allegati, inoltre, in via esemplificativa, copia di due contratti di compravendita di latte crudo ovino per l'annata casearia 2018/2019 che risultano completi nelle indicazioni di caratteristiche, quantità e qualità del latte oggetto di conferimento, modalità di consegna e di pagamento, ma non riportano alcuna indicazione in ordine al prezzo (*“Per ogni litro di latte di pecora conferito nel limite del quantitativo indicato all'articolo 1 è riconosciuto un prezzo di euro 0,00 (zero/zero) IVA inclusa”*)¹³. Anche questi due testi negoziali, che sono stati sottoscritti il 26 settembre 2018 e il 14 novembre 2018, hanno validità di nove mesi e mezzo, dal 1° novembre 2018 al 15 agosto 2019¹⁴.

15. La Parte, a sua volta, ha prodotto, in allegato alla propria memoria difensiva, in via esemplificativa, il contratto di compravendita sottoscritto da un allevatore richiedente una caparra il 1° ottobre 2018¹⁵.

16. Il testo negoziale allegato risulta completo nelle indicazioni di caratteristiche, quantità e qualità del latte oggetto di conferimento, modalità di consegna e di pagamento, ma non riporta alcuna indicazione in ordine al prezzo (*“Per ogni litro di latte di pecora conferito nel limite del quantitativo*

¹⁰ Cfr. elenco allegato sub. 1 al verbale di constatazione n. 2019/1678 del 25.11.2019, redatto dai funzionari dell'ICQRF Sardegna presso lo stabilimento di Thiesi (doc. 2).

¹¹ Cfr. all. al doc. 2.

¹² Cfr. all. 2 al verbale di constatazione n. 2019/1678 (all. al doc. 2).

¹³ In relazione a tali contratti nel verbale di constatazione 2019/1678 la Parte ha dichiarato che *“per noi non sono dei contratti ma semplici ricevute per gli acconti erogati”* (all. al doc. 2).

¹⁴ Cfr. all. 5 e 6 al verbale di constatazione n. 2019/1678 (all. al doc. 2).

¹⁵ Cfr. doc. 12.5.

indicato all'articolo 1 è riconosciuto un prezzo di euro 0,00 (zero/zero) IVA inclusa"). La durata viene indicata in nove mesi e mezzo, ossia dal 1° novembre 2018 al 15 agosto 2019.

IV.iii Le fatture di pagamento di allevatori con contratto scritto di fornitura privo dell'indicazione del prezzo

17. Al verbale di constatazione n. 2019/1678 sono state allegate in via esemplificativa diverse fatture di pagamento (in alcuni casi si tratta di cd. autofatture ossia fatture emesse direttamente dal caseificio F.Ili Pinna su autorizzazione dell'allevatore¹⁶), relative a: *i.* due allevatori con contratto di fornitura completo¹⁷; *ii.* due allevatori con contratto di fornitura mancante dell'indicazione del prezzo del latte ("0,00 Euro")¹⁸ e *iii.* due allevatori del tutto privi di contratto di fornitura (su cui vedi *infra* alla sezione IV.v)¹⁹.

18. Per quanto riguarda i due allevatori con contratto di fornitura mancante dell'indicazione del prezzo, i documenti fiscali prodotti (cd. autofatture) recano le seguenti indicazioni: i dati dell'allevatore e del caseificio Pinna, il numero e la data della fattura (l'ultimo giorno del mese, ad esempio 31.12.2018), la precisazione "La presente fattura è stata trasmessa allo SDI dalla F.Ili Pinna S.p.A. per conto del cedente come a sua autorizzazione. Copia del cedente disponibile nel suo cassetto fiscale", la descrizione (per esempio "Latte ovino Novembre 2018"), il prezzo unitario, la quantità, l'indicazione dell'IVA e il prezzo totale, la precisazione "Condizione di pagamento Ass./Bon 30 gg da fine mese di conferim.", il totale imponibile, il totale imposta e l'importo totale della fattura.

19. In allegato alla propria memoria difensiva la Parte ha prodotto diversi esempi di fatture (e autofatture) di pagamento relative al medesimo allevatore richiedente una caparra, di cui è stato prodotto il contratto di fornitura con indicazione di prezzo a "0,00 euro" (cfr. *supra*).

20. Tali documenti fiscali, del tutto simili a quelli prodotti in allegato al verbale di constatazione n. 2019/1678, recano le seguenti indicazioni: i dati dell'allevatore e del caseificio Pinna, il numero e la data della fattura (l'ultimo giorno del mese, ad esempio 31.12.2018), la descrizione (per esempio "Latte ovino dicembre 2018"), il prezzo unitario, la quantità, l'indicazione dell'IVA e il prezzo totale, la precisazione "Condizione di pagamento Bon 30 gg da fine mese di conferim.", il totale imponibile, il totale imposta e il totale documento²⁰.

IV.iv L'assenza di contratti di fornitura

21. Del totale dei 1425 allevatori conferenti latte crudo ovino, nell'annata casearia 2018/2019, risulta che solo 215 hanno concluso un contratto scritto con il caseificio F.Ili Pinna, mentre i restanti 1210 hanno preso accordi solo in via informale²¹.

¹⁶ In particolare, per gli allevatori con un fatturato non superiore ai 7.000 euro il caseificio emette l'autofattura (previa autorizzazione scritta dell'allevatore).

¹⁷ Cfr. all. 3 e 4 al verbale n. 2019/1678 (all. al doc. 2).

¹⁸ Cfr. all. 5 e 6 al verbale n. 2019/1678 (all. al doc. 2).

¹⁹ Cfr. all. 7 e 8 al verbale n. 2019/1678 (all. al doc. 2).

²⁰ In alcune è presente la precisazione "La presente fattura è stata trasmessa allo SDI dalla F.Ili Pinna S.P.A. per conto del cedente come da sua autorizzazione. Copia del cedente disponibile nel suo cassetto fiscale".

²¹ Cfr. verbale di accertamento n. 2019/1678 (all. doc. 2).

IV.v Le fatture di pagamento emesse in assenza di contratti di fornitura

22. Al verbale di constatazione n. 2019/1678 sono state allegate, altresì, copia delle fatture emesse da due conferenti latte ovino, privi di contratto di fornitura in forma scritta (in alcuni casi si tratta di cd. autofattura emessa dalla società F.Ili Pinna su autorizzazione dell'allevatore²²)²³.

23. Tali documenti fiscali recano le seguenti indicazioni: i dati dell'allevatore, i dati del caseificio, il numero e la data della fattura (l'ultimo giorno del mese, ad esempio 31.12.2018), il prezzo unitario, la quantità, l'importo, l'indicazione dell'IVA, la specificazione (solo in alcune) "Ass. 30 gg da fine mese di conferimento" oppure "dati di pagamento bonifico/assegno", il totale imponibile, il totale imposta e il totale documento.

24. Inoltre, il caseificio ha prodotto, in allegato alla sua memoria difensiva, diversi esempi di fatture e autofatture²⁴ relative a due allevatori conferenti latte ovino, non richiedenti una caparra, in assenza di contratto di compravendita²⁵.

25. I documenti fiscali prodotti - del tutto analoghi a quelli allegati dai funzionari dell'ICQRF Sardegna al verbale di constatazione n. 2019/1678 - recano le seguenti indicazioni: i dati dell'allevatore e del caseificio Pinna, il numero e la data della fattura (l'ultimo giorno del mese, ad esempio 31.12.2018), la descrizione (per esempio "Latte ovino dicembre 2018"), il prezzo unitario, la quantità, l'indicazione dell'IVA e il prezzo totale, la precisazione "Condizione di pagamento Ass. 30 gg da fine mese di conferim.", il totale imponibile, il totale imposta e l'importato totale della fattura²⁶.

26. La Parte ha prodotto, inoltre, un esempio di libretto latte consegnato ad un allevatore, per l'annata casearia 2018/2019²⁷ e l'elenco degli allevatori conferenti per la successiva annata casearia 2019/2020 (non oggetto di istruttoria)²⁸.

V. LE ARGOMENTAZIONI DELL'OPERATORE

27. Con memoria difensiva pervenuta in data 12.02.2021, il caseificio F.Ili Pinna ha rilevato quanto segue:

- in relazione all'annata casearia 2018/2019²⁹, il caseificio, a fronte di un atteggiamento degli allevatori di favore verso modelli relazionali commerciali non formalizzati³⁰ - nei casi in cui non

²² In questi casi sui documenti fiscali si legge: "La presente fattura è stata trasmessa allo SDI dalla F.Ili Pinna S.P.A. per conto del cedente come da sua autorizzazione. Copia del cedente disponibile nel suo cassetto fiscale. Non emettere altra fattura".

²³ Cfr. all. 7 e 8 al verbale n. 2019/1678 (all. al doc. 2).

²⁴ Viene prodotta altresì l'autorizzazione scritta all'emissione delle fatture per conto dell'allevatore.

²⁵ Cfr. docc. 12.1 e 12.6.

²⁶ In caso di cd. "autofattura" il documento riporta la seguente indicazione "La presente fattura è stata trasmessa allo SDI dalla F.Ili Pinna S.P.A. per conto del cedente come da sua autorizzazione. Copia del cedente disponibile nel suo cassetto fiscale. Non emettere altra fattura".

²⁷ Il "Libretto conferimenti latte del Sig. campagna casearia 2018/2019" allegato è costituito da un foglio per mese da dicembre a settembre in cui l'allevatore ha annotato i quantitativi di latte di pecora consegnati quotidianamente (ad eccezione di alcuni giorni) (cfr. doc. 12.2).

²⁸ Cfr. doc. 12.3.

²⁹ 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.

³⁰ Gli stessi allevatori, infatti, non hanno mai lamentato nulla né mosso contestazioni di sorta. Secondo il caseificio, anzi, la carenza di formalità, nei casi in cui effettivamente presente, lungi dall'essere voluta dai trasformatori, avvantaggerebbe in massima parte gli allevatori conferenti, che otterrebbero sempre e comunque il ritiro integrale del latte conferito e, se del caso, un pagamento migliorativo rispetto al prezzo-base individuato dal mercato.

sia riuscito a portare la propria controparte negoziale alla firma di un contratto - si è avvalso, in conformità alla normativa rilevante in materia, di documentazione alternativa, quali le fatture di pagamento, complete di tutti gli elementi essenziali richiesti dall'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012 e idonee ad assolvere ugualmente l'onere della forma scritta, come previsto dall'art. 3, comma 4, del Decreto di attuazione n. 199/2012;

- 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 conferimento³¹; *ii.* per gli allevatori ai cd. libretti di conferimento (o libretti latte)³²;

- con riferimento alla successiva campagna casearia 2019/2020, il caseificio su 1382 conferenti latte ovino e caprino ha concluso 234 contratti di fornitura in forma scritta, con gli allevatori che hanno richiesto una caparra³³;

- quanto alle previsioni contenute nell'art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015, si evidenzia l'irragionevolezza, fattuale e giuridica, nel caso del latte ovino-caprino, della negoziazione di contratti di durata annuale, a fronte di un'annata casearia per latte ovino-caprino in Sardegna che dura, di norma e per ragioni climatiche specifiche, al più nove mesi, da ottobre/novembre a luglio/agosto³⁴;

- anche la previsione dell'obbligo di predeterminare *ex ante* le quantità di prodotto ritirabili dai caseifici appare irragionevole in quanto la produzione di latte è molto variabile e, in ogni caso, non prevedibile al momento della redazione di eventuali contratti³⁵;

- per ciò che attiene al prezzo, è di prassi avere quale riferimento il prezzo base determinato dal mercato nell'area interessata, cui possono aggiungersi eventuali integrazioni. In proposito si evidenzia come la predeterminazione di un prezzo di riferimento in un contratto scritto, in definitiva, nuoccia agli stessi conferenti, in quanto di fatto congela *ex ante* un determinato importo con effetti vincolanti, inibendo la possibilità di superare l'indicazione di riferimento, come poi nella prassi è avvenuto ed avviene, a beneficio esclusivo degli allevatori;

- il caseificio manifesta, infine, 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* da sottoporre ai propri fornitori di latte e auspica la chiusura del procedimento

³¹ 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.

³² 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.

³³ Di questi, 227 risultano regolarmente firmati dal fornitore controparte, mentre 7 risultano non essere stati firmati dal fornitore controparte. Dei 227 contratti firmati, 205 mancano dell'indicazione del prezzo di acquisto e 22 hanno l'indicazione del prezzo di acquisto (IVA inclusa) di euro 0,80 per litro. Per la restante parte dei conferenti, invece, a fronte della oggettiva difficoltà di ottenere dalle proprie controparti la firma dei contratti, la Società ha proceduto al legittimo utilizzo di documentazione alternativa, idonea ad assolvere ugualmente l'onere formale.

³⁴ Tale norma generalizzata non tiene in alcun modo conto delle specificità del settore interessato dall'istruttoria né del territorio in cui operano le società. La stagionalità tipica dell'attività in discorso contempla un'annata casearia che, in condizioni normali, si apre nel mese di novembre e si chiude entro il mese di agosto. La durata infra-annuale è dovuta alle particolari condizioni climatiche del territorio sardo, che non consentono agli ovini e ai caprini di produrre latte tra la stagione estiva e quella autunnale (i.e. tra luglio/agosto e ottobre/novembre), e alla conseguente configurazione organizzativa di gran parte delle aziende del settore, tarate su un'annata casearia di nove mesi.

³⁵ Infatti, data anche la stagionalità del prodotto, le quantità effettive di latte ovino-caprino prodotte – e, quindi, ritirabili – finiscono per dipendere da evenienze climatiche e/o dall'insorgere di eventuali patologie negli animali. A riprova della correttezza di quanto evidenziato e della buona fede dei trasformatori, è un fatto che le società abbiano comunque sempre regolarmente provveduto a ritirare e a pagare tutto il latte prodotto dai conferenti che, del resto, anche sul punto non hanno mai mosso contestazioni.

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.

28. 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 F.lli Pinna 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 ovino³⁶;

- tale circostanza porta ad escludere in radice qualunque responsabilità del caseificio, che ha agito in totale buona fede³⁷, 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)³⁸;

- 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 conferenti³⁹;

- inoltre, dopo l'avvio del procedimento AL30F, 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 *standard*, da adattare caso per caso e ferme alcune clausole essenziali, nella relazione di fornitura con gli allevatori conferenti⁴⁰.

VI. VALUTAZIONI

VI.i Brevi cenni al quadro normativo

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

³⁶ Le disposizioni di cui all'art. 3, comma 4, del Decreto di attuazione, in particolare, sono state sempre osservate dal caseificio nella sostanza, salve alcune minime carenze che integrano, se del caso, una violazione meramente formale e come tale non rilevante ai fini sanzionatori.

³⁷ La diffusa convinzione di ottemperare al disposto dell'art. 62 del D.L. 1/2012 mediante la prassi delle fatture parlanti trovava ulteriore esplicito ancoraggio nell'interpretazione fornita dalle stesse associazioni di categoria, a partire da Assolatte che, con circolare dell'11 marzo 2016, chiariva ai propri associati come, nella nozione di "forma scritta del contratto", alla luce del Decreto di attuazione, rientrassero pacificamente anche documenti quali le fatture parlanti (all. alla memoria conclusiva).

³⁸ In particolare, secondo costante giurisprudenza di legittimità, l'esimente 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.

³⁹ 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

⁴⁰ Proprio al fine di garantire una consapevole e capillare diffusione della "cultura negoziale" presso gli operatori attivi nella filiera del latte ovino e caprino in Sardegna, il Caseificio ha richiesto, per il tramite del suo rappresentante membro del Consiglio Direttivo di Assolatte, anche il contributo dell'associazione di categoria (cfr. corrispondenza allegata alla memoria conclusiva).

- a livello nazionale: dall'art. 62 - *Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari* - del D.L. 1/2012⁴¹; dall'art. 2 - *Disposizioni urgenti per il superamento del regime delle quote latte e per il rispetto di corrette relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari* - del D.L. 51/2015⁴²; 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*)⁴³;

- a livello euro-unitario: dall'art. 148 *Relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari* del Regolamento (UE) 1308/2013⁴⁴.

30. 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 contratti debbano essere informati ai principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni⁴⁵.

31. 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 agroalimentare⁴⁶.

32. Il secondo comma della norma vieta, nelle relazioni commerciali tra operatori economici della filiera agroalimentare, di porre in essere una serie di pratiche commerciali sleali, che vengono elencate in via esemplificativa e tra cui rientra, in particolare, “*e ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale, anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento*”.

33. Quanto alla durata dei contratti aventi ad oggetto la cessione di latte crudo, l'art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015 ribadisce che essi devono essere stipulati obbligatoriamente in forma scritta, ai sensi dell'articolo 62, comma 1, del D.L. 1/2012, disponendo che debbano avere una durata non

⁴¹ 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).

⁴² 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 dalla Legge n. 91 del 2 luglio 2015, pubblicata in G.U. 03/07/2015, n. 152.

⁴³ 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”.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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”.

inferiore ai dodici mesi, salvo rinuncia espressa formulata per iscritto da parte dell'agricoltore cedente.

34. 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]*⁴⁷. *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*".

35. In particolare, per quanto in questa sede interessa, i commi 2 e 4 dell'art. 3 del *Decreto di attuazione* prevedono, rispettivamente, che: *i.* gli elementi essenziali, in forma scritta, di cui all'art. 62, comma 1, possono essere contenuti, oltre che nei contratti di fornitura conclusi in forma scritta, anche in documenti di trasporto o di consegna, ovvero nelle fatture di pagamento, a condizione che questi riportino gli estremi ed il riferimento ai corrispondenti contratti (cd. *funzione "integrativa" dell'accordo*); *ii.* 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 "sostitutiva" dell'accordo*).

36. 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. 15164/2012⁴⁸ prevede che, in conformità a quanto stabilito dall'art. 62 D.L. 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).

37. 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.

38. 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

⁴⁷ 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".

⁴⁸ 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-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)..

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 materia⁴⁹.

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

39. 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 fornitura⁵⁰ - 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.

40. 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.

VI.iii L'assenza di contratti scritti di fornitura con 1210 allevatori conferenti latte ovino

41. Con riferimento alla contestazione mossa nella comunicazione di avvio del procedimento AL30F relativa alla mancata conclusione di contratti di fornitura in forma scritta con la maggior parte degli allevatori conferenti latte crudo ovino (1210 su 1425), sulla base delle evidenze acquisite, si ritiene che il caseificio F.Ili Pinna abbia posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

⁴⁹ 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. [...]".

⁵⁰ 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.

42. Nel corso dell'istruttoria è, infatti, emerso che, nell'annata casearia 2018/2019, sul totale dei millequattrocentoventicinque (1425) conferenti latte ovino, ben milleduecentodieci (1210) non hanno concluso alcun contratto di fornitura in forma scritta⁵¹.

VI.iv La mancata indicazione di elementi essenziali, prezzo/quantità del latte oggetto di cessione, rispettivamente in 194 e in uno dei testi negoziali reperiti per iscritto

43. Con riferimento alle contestazioni mosse nella comunicazione di avvio del procedimento AL30F, relative a: la mancata indicazione del prezzo di acquisto del latte ovino in centonovantaquattro (194) dei testi negoziali conclusi per iscritto; la mancata indicazione della quantità del latte ovino oggetto di cessione in uno dei testi negoziali conclusi per iscritto, sulla base delle evidenze acquisite, si ritiene che il caseificio F.lli Pinna abbia posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

44. Infatti, si ritiene che l'espressione utilizzata in centonovantaquattro (194) dei testi negoziali conclusi per iscritto dal caseificio Pinna: "Per ogni litro di latte di pecora [...] è riconosciuto un prezzo di euro 0,00 (zero/zero) IVA inclusa", equivalga ad una mancata indicazione di prezzo, in contrasto con quanto richiesto dall'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012. Inoltre, uno dei testi negoziali acquisiti agli atti nulla riporta in ordine alle quantità del latte da conferire, in violazione di tale disposizione normativa⁵².

VI.v Le funzioni sostitutiva e integrativa delle fatture di pagamento ai sensi dell'art. 3, commi 2 e 4, del Decreto di attuazione n. 199/2012

45. In relazione alle violazioni accertate di cui sopra (*sezioni VI.iii e VI.iv*), non si possono accogliere le argomentazioni difensive svolte dalla Parte che ha evidenziato di essersi avvalsa, come espressamente consentito dall'art. 3, commi 2 e 4, del *Decreto di attuazione*, di documenti alternativi quali le fatture di pagamento (emesse direttamente dallo stesso caseificio o dall'allevatore) - unitamente anche alle cd. giornalieri di conferimento o ai cd. libretti latte - in luogo della conclusione di contratti scritti di fornitura o al fine di integrare i testi negoziali mancanti di taluni elementi essenziali, ai sensi dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

46. 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 né sostitutiva né integrativa 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.

47. La disposizione euro-unitaria, e, in linea con essa, quelle nazionali richiamate dispongono, infatti, che il testo contrattuale, 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 fornitura (tra cui prezzo e quantità)⁵³.

⁵¹ Cfr. verbale di constatazione n. 2019/1678 e allegato elenco dei conferitori latte (all. al doc. 2).

⁵² Cfr. contratti allegati al verbale di constatazione n. 2019/1678 (all. al doc. 2).

⁵³ 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^a 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

VI.vi Sulla disapplicazione dell'art. 3, commi 2 e 4, del Decreto di attuazione n. 199/2012

48. Sotto questo profilo, le previsioni - espressamente citate nella memoria difensiva - contenute nell'art. 3, commi 2 e 4, del *Decreto di attuazione*, nella parte in cui riconoscono anche alle fatture di pagamento rispettivamente una funzione integrativa e sostitutiva del contratto scritto di fornitura, si pongono in palese contrasto con la disposizione euro-unitaria richiamata (e con quelle nazionali con quest'ultima coerenti).

49. L'art. 3, commi 2 e 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 incompatibile⁵⁴.

50. 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 ad escludere la sanzionabilità delle condotte, solo laddove l'operatore si fosse conformato pienamente e diligentemente alle disposizioni richiamate, poi oggetto di disapplicazione⁵⁵.

51. Ciò, tuttavia, non è avvenuto nel caso in esame, in quanto, in contrasto con le previsioni dell'art. 3, commi 2 e 4 del *Decreto di attuazione*, le fatture di pagamento agli atti, per un verso, non riportano gli estremi e il riferimento ai corrispondenti contratti⁵⁶ e, per l'altro, non riportano 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*"⁵⁷.

52. Tali documenti fiscali, pertanto, non avrebbero assolto, in ogni caso, agli oneri di completezza richiesti dall'art. 3, commi 2 e 4, del *Decreto di attuazione* al fine di conformarsi alle previsioni di cui all'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

VI.vii Sulla stipula di contratti di fornitura di durata inferiore all'anno

53. Con riferimento alla contestazione mossa nella comunicazione di avvio del procedimento relativa alla previsione di una durata inferiore ai dodici mesi dei contratti di fornitura in forma scritta, sulla base delle evidenze acquisite, si ritiene che il caseificio Pinna abbia, in effetti, posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

54. Tutti i testi negoziali presenti nel fascicolo istruttorio, infatti, hanno una validità i 9 mesi e mezzo, ossia dal 1° novembre 2018 al 15 agosto 2019; la Parte non ha, inoltre, prodotto alcuna prova o evidenza dell'esistenza di una rinuncia espressa, formulata per iscritto, da parte dei fornitori i latte.

55. In proposito, si ritiene che tale condotta si configuri come violazione formale ai sensi del primo comma dell'art. 62 del D.L. 1/2012 - in base al quale l'indicazione della "durata" costituisce un

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".

⁵⁴ 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).

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Si tratta delle fatture di pagamento agli atti relative ad allevatori che hanno concluso un contratto di fornitura (cfr. nel testo Sezione III.iii).

⁵⁷ Si tratta delle fatture di pagamento agli atti relative ad allevatori che non hanno concluso un contratto di fornitura (cfr. nel testo Sezione III.v).

elemento essenziale del contratto di fornitura - tenuto conto di quanto disposto dall'art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015⁵⁸.

VI.viii Conclusioni

56. In conclusione, sulla base delle evidenze acquisite, l'Autorità ritiene che, nell'annata casearia 2018/2019, il Caseificio F.lli Pinna abbia posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012 in relazione a:

(i) la mancata conclusione di contratti di fornitura in forma scritta con la maggior parte dei propri allevatori conferenti latte ovino (1210 su 1425 conferenti totali), non potendo 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; la mancata indicazione del prezzo di acquisto del latte ovino in 194 dei testi negoziali conclusi per iscritto, non potendo riconoscere alle fatture di pagamento - per le considerazioni sopra esposte - una funzione integrativa del contratto in relazione ai suoi elementi essenziali (tra cui, appunto, il prezzo); la mancata indicazione in uno dei testi negoziali conclusi per iscritto della quantità del latte ovino da conferire, non potendo riconoscere alle fatture di pagamento - per le considerazioni sopra esposte - una funzione integrativa del contratto in relazione ai suoi elementi essenziali (tra cui, appunto, le quantità);

(ii) la conclusione di contratti di fornitura di latte ovino di durata inferiore ai dodici mesi, senza che risulti acquisita alcuna rinuncia espressa formulata per iscritto da parte degli allevatori conferenti.

VII. QUANTIFICAZIONE DELLE SANZIONI

57. 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”*.

58. 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.

59. Ciò posto, alla luce dei criteri sopra indicati, occorre tenere conto del fatto che il caseificio 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, attivandosi anche in questo senso presso l'Associazione di categoria Assolatte.

60. Inoltre, per quanto attiene alle condizioni economiche, il fatturato del caseificio F.lli Pinna nell'anno 2019 è risultato pari a 56.987.945 euro, con un utile di esercizio pari a 463.285 euro. Per

⁵⁸ In particolare l'art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015, che richiama espressamente il primo comma dell'art. 62 del D.L. 1/2012, dispone: “2. I contratti, stipulati o eseguiti nel territorio nazionale, aventi ad oggetto la cessione di latte crudo di cui all'articolo 148, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, stipulati obbligatoriamente in forma scritta, ai sensi dell'articolo 62, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, devono avere una durata non inferiore a dodici mesi, salvo rinuncia espressa formulata per iscritto da parte dell'agricoltore cedente. Ai contratti di cui al presente comma si applicano le disposizioni di cui al citato articolo 148 del regolamento (UE) n. 1308/2013 [...]”.

l'acquisto di materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci il caseificio ha sostenuto un costo pari a circa 37.000.000 euro.

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

62. Infine, in relazione alla condotta di cui al par. 56, punto (i), occorre tener conto della circostanza che: i. il caseificio si è avvalso di facoltà espressamente attribuite agli operatori dall'art. 3, commi 2 e 4, del *Decreto di attuazione* n. 199/2012 che riconoscono alle fatture di pagamento cd. parlanti - a determinate e specifiche condizioni - una funzione integrativa e/o sostitutiva del contratto scritto di fornitura, disposizioni che sono state oggetto di disapplicazione nel caso in esame; ii. tuttavia, è emerso che le fatture agli atti sono risultate prive, per un verso, di indicazioni in ordine agli estremi e al riferimento ai corrispondenti contratti, per l'altro, di indicazioni circa la durata e le modalità di consegna del latte nonché della 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*".

63. Tale circostanza, dunque, può essere considerata quale attenuante ai fini della quantificazione della sanzione amministrativa pecuniaria (cfr. *supra* parr. 50, 51 e 52), alla luce di entrambi gli elementi summenzionati.

64. Pertanto, tenuto conto di tutti questi criteri, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile al caseificio F.lli Pinna nella misura di 5.000 € (cinquemila euro) per la condotta di cui al par. 56, lettera (i), e nella misura di 5.000 € (cinquemila euro) per la condotta di cui al par. 56, lettera (ii).

RITENUTO, pertanto, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la condotta commerciale descritta alle *Sezioni VI.iii e VI.iv* posta in essere dal caseificio F.lli Pinna, nell'annata casearia 2018/2019, consistente nella mancata conclusione di contratti scritti di fornitura con la maggior parte dei propri allevatori conferenti latte ovino (1210 su 1425 conferenti totali), nella mancata indicazione del prezzo di acquisto del latte ovino in 194 contratti di fornitura stipulati in forma scritta e nella mancata indicazione delle quantità, in un contratto, integri una violazione dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012;

RITENUTO, pertanto, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la condotta commerciale descritta alla *Sezione VI.vii*, posta in essere dal caseificio F.lli Pinna, nell'annata casearia 2018/2019, consistente nella previsione di una durata inferiore a dodici mesi dei contratti di fornitura stipulati in forma scritta, senza che risulti acquisita alcuna rinuncia espressa da parte degli allevatori conferenti, integri una violazione dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012;

DELIBERA

a) che la condotta commerciale descritta alle *Sezioni VI.iii e VI.iv* del presente provvedimento, posta in essere dal caseificio F.lli Pinna Industria Casearia S.p.A., nell'annata casearia 2018/2019, limitatamente ai profili oggetto di valutazione, integri una violazione dell'articolo 62, comma 1, del D.L. n. 1/2012, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

b) che la condotta commerciale descritta alla *Sezione VI.vii* del presente provvedimento, posta in essere dal caseificio F.lli Pinna Industria Casearia S.p.A., nell'annata casearia 2018/2019, limitatamente ai profili oggetto di valutazione, integri una violazione dell'articolo 62, comma 1, del D.L. n. 1/2012, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

c) che, con riferimento alla condotta commerciale descritta alle *Sezioni VI.iii e VI.iv* del presente provvedimento, al caseificio F.lli Pinna Industria Casearia S.p.A. sia irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 5.000 € (cinquemila euro);

d) che, con riferimento alla condotta commerciale descritta alla *Sezione VI.vii* del presente provvedimento, al caseificio F.lli Pinna Industria Casearia S.p.A. sia irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 5.000 € (cinquemila euro);

e) che il caseificio F.lli Pinna Industria Casearia S.p.A. si astenga dal porre in essere condotte commerciali analoghe a quelle di cui ai punti a), b) e c) descritte alle *Sezioni VI.iii, VI.iv e VI.vi* 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

AL30G - SALVATORE PICCIAU/CONTRATTI CESSIONE LATTE OVINO-CAPRINO
Provvedimento n. 29729

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. Salvatore Picciau (di seguito, anche, caseificio Picciau o il caseificio) è un'impresa individuale, con sede in Decimomannu (CA), attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero caseari e, in particolare, di pecorino. Nell'anno 2020, l'impresa ha realizzato un fatturato pari a circa 2,2 milioni di 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 AL30G 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 Picciau, nell'annata casearia 2018/2019, consistenti nella mancata conclusione di contratti di fornitura in forma scritta con tutti gli allevatori conferenti latte ovino e caprino.

III. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

5. Il procedimento istruttorio AL30G è stato avviato, con comunicazione del 29.12.2020, prot. n. 96339¹, sulla base di segnalazioni del MIPAAFT – ICQRF² e dell'associazione Più Sardegna³, nonché di documentazione acquisita agli atti⁴.

6. Il caseificio Picciau 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 istruttoria, fissato al 28.05.2021, ed è stato concesso un termine di 12 giorni per la presentazione di memorie e documenti⁷.

9. Il caseificio Picciau ha prodotto la propria memoria conclusiva in data 25.05.2021 e ha trasmesso il proprio bilancio provvisorio al 31.12.2020 in data 14.06.2021⁸.

IV. LE EVIDENZE ACQUISITE

IV.i I fornitori del caseificio Picciau

10. Sulla base della documentazione agli atti, risulta che, per la campagna casearia 2018/2019, il caseificio Picciau si è rifornito di latte crudo ovino e caprino presso 77 allevatori conferenti^{9,10}.

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 4). In particolare, il MIPAAFT - ICQRF ha allegato una scheda sintetica e i verbali di constatazione n. 2019/2022 del 4.12.2019 e n. 2019/2027 dell'11.12.2019, redatti dai funzionari dell'ICQRF Sardegna presso lo stabilimento di Decimomannu, con tutta la documentazione acquisita. Da tali documenti emergeva che: i. in relazione alla campagna casearia 2018/2019, gli allevatori conferenti latte di pecora e di capra al caseificio Picciau erano all'incirca novanta; ii. l'impresa non era in possesso di contratti scritti di fornitura latte.

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 23.11.2020 (docc. n. 3 e 5).

⁵ Cfr. doc. 11 e doc. 12.

⁶ Cfr. doc. 13.

⁷ Cfr. doc. 14.

⁸ Cfr. docc. 15 e 16.

⁹ Cfr. elenco allegato alla memoria difensiva del 12.02.2021 (doc. 12.2). Da tale elenco, peraltro, non si distingue tra allevatori conferenti latte ovino e allevatori conferenti latte caprino.

¹⁰ Al verbale di constatazione n. 2019/2022 del 4.12.2019, redatto dai funzionari dell'ICQRF Sardegna presso lo stabilimento di Decimomannu, risultano allegati un elenco di fornitori latte riferiti al 2019 (98 nominativi) e solo un modello di contratto in bianco. In base all'elenco fornitori allegato al successivo verbale di constatazione n. 2019/2027 dell'11.12.2019, in relazione all'annata casearia 2018/2019, gli allevatori conferenti al caseificio Picciau risultano essere in tutto 72: 62 di latte ovino e 10 di latte di capra (cfr. allegati al doc. 2).

IV.ii L'assenza di contratti di fornitura

11. Nel verbale di constatazione n. 2019/2022 redatto dai funzionari dell'ICQRF Sardegna, in data 4.12.2019, presso lo stabilimento di produzione di Decimomannu, si dà atto che *“La ditta non è in possesso dei contratti relativi all'annata 2018/2019”*^{11, 12}; né d'altra parte il caseificio, nella propria memoria difensiva, ha specificato eventualmente quanti, sul totale dei 77 allevatori conferenti latte ovino e/o caprino, abbiano concluso un contratto di fornitura in forma scritta, né ha prodotto alcuna documentazione negoziale di supporto. La Parte si è limitata, in particolare, in risposta alla richiesta di informazioni formulata nella comunicazione di avvio del procedimento, a rilevare che, nel contesto dell'annata casearia 2018/2019, sarebbero stati firmati contratti solamente con gli allevatori che hanno ricevuto un acconto, senza peraltro fornire alcuna ulteriore precisazione o allegazione.

12. Al successivo verbale di constatazione n. 2019/2027 dell'11.12.2019, risultano allegate diverse copie di fatture, con i relativi pagamenti, riferite a forniture di latte ovino nel 2019¹³.

13. Tali documenti fiscali recano le seguenti indicazioni: i dati di mittente (allevatore) e destinatario (caseificio Picciau), il numero e la data (l'ultimo giorno del mese, ad esempio 31.05.2019), la descrizione (ad esempio: *“Latte ovino uso industriale. Latte maggio 2019”*), la quantità, il prezzo unitario, l'indicazione dell'IVA, il prezzo totale, con i dati di riepilogo di imponibile e imposta. Nella maggior parte, ma non in tutte, le fatture allegate viene riportata anche la modalità di pagamento (*“bonifico/contanti”*).

14. Il Caseificio si è limitato ad allegare due esempi di fattura di pagamento in relazione alla fornitura di latte ovino relativi all'anno 2020 (non oggetto di istruttoria), un esempio di *“giornaliera raccolta latte”*, compilata dal caseificio e relativa al mese di gennaio 2020¹⁴, e un esempio di libretto latte consegnato all'allevatore, relativo all'annata 2019/2020¹⁵ (periodi temporali non oggetto dell'istruttoria).

15. Sempre in relazione all'annata casearia 2019/2020 (non oggetto dell'istruttoria), il caseificio ha prodotto, inoltre, l'elenco degli allevatori conferenti latte ovino e caprino (in tutto 70), con copia dei contratti di fornitura sottoscritti con gli allevatori¹⁶.

V. LE ARGOMENTAZIONI DELL'OPERATORE

16. Con memoria difensiva pervenuta in data 12.02.2021 il caseificio Picciau ha rilevato quanto segue:

- in relazione all'annata 2018/2019 – caratterizzata da circostanze del tutto eccezionali – sono stati firmati contratti solamente con gli allevatori che hanno ricevuto un acconto. Nei casi in cui non sia riuscito a portare la propria controparte negoziale alla firma di un contratto, il caseificio si è avvalso di documentazione diversa, come consentito dalla normativa in materia, prendendo atto di un

¹¹ Nel verbale la Parte ha dichiarato *“non posso esibirvi i contratti relativi all'annata casearia 2018/2019, in quanto al momento in cui il latte viene saldato il contratto viene distrutto...”* (cfr. all. al doc. 2)

¹² Al verbale di constatazione è stato allegato, oltre all'elenco fornitori, solo un modello di contratto in bianco per la fornitura di latte ovino.

¹³ Cfr. all. al verbale di constatazione n. 2019/2027 dell'11.12.2019 (all. al doc. 2).

¹⁴ Si tratta di documenti diari nei quali viene registrato il latte in ingresso nel caseificio per ciascun fornitore. I documenti allegati indicano i quantitativi forniti nel mese di luglio 2019 da 19 allevamenti di latte ovino.

¹⁵ Si tratta di documenti tenuti dai conferenti nei quali vengono giornalmente annotati elementi come le quantità di latte versato e la data conferimento. Il *“Libretto n....del....Sig.Tipo di latte ovino campagna casearia 2019/2020”* allegato è costituito da un foglio nel quale sono riportate le seguenti indicazioni *“Latte consegnato nel mese luglio 2019”*, con l'elencazione dei giorni (mattina / sera) e alla fine il *“totale delle consegne del mese ...”*.

¹⁶ I testi negoziali agli atti risultano sottoscritti per la maggior parte negli ultimi mesi del 2019 e hanno validità dalla data di sottoscrizione al 31.10.2020.

atteggiamento di favore per prassi corrette, ancorché de-formalizzate, degli stessi allevatori che, infatti, non hanno sollevato contestazioni sul punto. Il pagamento del latte (sempre ritirato nella sua totalità) è provato dai bonifici effettuati e dalle fatture emesse e/o pagate con regolarità, complete di tutti gli elementi essenziali richiesti dalla normativa, e idonee, pertanto, ad assolvere l'onere formale, in alternativa al contratto scritto, come espressamente previsto dall'art. 3, comma 4, del *Decreto di attuazione*;

- 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 conferimento¹⁷; *ii.* per gli allevatori ai cd. libretti di conferimento (o libretti latte)¹⁸;

- a riprova della buona fede della società, si consideri che, per l'annata casearia successiva, 2019/2020, il caseificio ha cambiato la propria politica commerciale, riuscendo a far firmare contratti di fornitura alla totalità dei suoi allevatori, con una sola eccezione;

- 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.

17. 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 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/caprino¹⁹;

- 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)²⁰;

- 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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ In particolare, secondo costante giurisprudenza di legittimità, l'esimente 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.

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 conferenti²¹;

- inoltre, dopo l'avvio del procedimento AL30G, 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 *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

18. 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. 1/2012²², 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*)²³.

- a livello euro-unitario: dall'art. 148 *Relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari* del Regolamento (UE) 1308/2013²⁴.

19. 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 corresponsabilità delle prestazioni²⁵.

20. 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 agroalimentare²⁶.

²¹ 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.

²² 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).

²³ 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".

²⁴ 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.

²⁵ L'art. 62 del D.L. 1/2012 al suo comma 1bis 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.

²⁶ 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".

21. 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]*²⁷. *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*".

22. 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 "sostitutiva" dell'accordo).

23. 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. 15164/2012²⁸ prevede che, in conformità a quanto stabilito dall'art. 62 D.L. 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).

24. 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.*

25. 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 materia²⁹.

²⁷ 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".

²⁸ 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-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).

²⁹ 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

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

26. 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 fornitura³⁰ - 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.

27. 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.

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

28. In relazione alla contestazione mossa nella comunicazione di avvio del procedimento AL30G, sulla base delle evidenze acquisite, si ritiene che il caseificio Picciau abbia, in effetti, posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012.

29. 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 settantasette allevatori conferenti latte crudo ovino e caprino.

30. 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. giornalieri 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.

31. 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

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. [...]".

³⁰ 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.

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.

32. 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 fornitura³¹.

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

33. 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).

34. 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 incompatibile³².

35. 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 ad escludere la sanzionabilità delle condotte, solo laddove l'operatore si fosse conformato pienamente e diligentemente alle disposizioni richiamate, poi oggetto di disapplicazione³³.

36. 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 allegate al verbale di constatazione n. 2019/2027 del 11.12.2019 non contengono indicazioni in ordine alla durata, alle modalità di consegna e, alcune, di pagamento 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*".

37. 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.

³¹ 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”.

³² 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).

³³ 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.

VI.v Conclusioni

38. In conclusione, le evidenze acquisite portano a ritenere che il Caseificio Picciau 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 potendo 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

39. 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”*.

40. 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.

41. Ciò posto, alla luce dei criteri sopra indicati, occorre tenere conto del fatto che il caseificio Picciau è un'impresa individuale e, per la successiva annata casearia 2019/2020, ha modificato le proprie condotte, provvedendo a siglare contratti scritti di fornitura con tutti gli allevatori conferenti latte ovino e caprino (tranne uno). Inoltre, il caseificio 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.

42. Per quanto attiene alle condizioni economiche dell'operatore, il bilancio di esercizio provvisorio al 31.12.2020 riporta un fatturato pari a circa 2,2 milioni di euro con un utile di esercizio pari a circa 11.000 euro.

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

44. 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 agli atti sono risultate prive di indicazioni in ordine alla durata, alle modalità di consegna e, alcune, di pagamento del latte, né riportano 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"*.

45. Tale circostanza, dunque, può essere considerata quale attenuante ai fini della quantificazione della sanzione amministrativa pecuniaria (cfr. *supra* parr. 35, 36 e 37), alla luce di entrambi gli elementi summenzionati.

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

RITENUTO, pertanto, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che le condotte commerciali descritte alla *Sezione V.iii*, poste in essere dal caseificio Picciau e consistenti nella mancata conclusione di contratti scritti di fornitura con tutti i 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;

DELIBERA

a) che le condotte commerciali descritte alla *Sezione VI.iii* del presente provvedimento, poste in essere dal caseificio Picciau, 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 Picciau sia irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 2.000 € (duemila euro);

c) che il caseificio Picciau si astenga dal porre in essere condotte commerciali analoghe a quelle di cui al punto a), descritte alla *Sezione VI.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

AL31A - CASEIFICIO PALAZZO/CONTRATTI CESSIONE LATTE CRUDO IN PERIODO EMERGENZIALE COVID-19

Provvedimento n. 29730

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 giugno 2021;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

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 anche *art. 62*);

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 anche *Decreto di attuazione*);

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 anche "Regolamento sulle procedure istruttorie" o "Regolamento");

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

1. Caseificio Palazzo S.p.A. (di seguito Caseificio Palazzo) è una società con sede a Putignano (BA), attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero caseari di qualità tipici pugliesi. Caseificio Palazzo ha raccolto latte bovino, nel corso del 2020, da oltre 90 allevatori localizzati tra le provincie di Bari e Taranto. Nell'anno 2019, la società ha realizzato un fatturato pari a circa 51,4 milioni di euro.

2. Il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari, Forestali e del Turismo – Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione delle Frodi (di seguito ICQRF) ha effettuato la segnalazione a seguito di una denuncia ricevuta da Coldiretti Puglia e da ARA Puglia (Associazione Regionale Allevatori Puglia). Coldiretti Puglia è un'organizzazione di produttori che costituisce l'articolazione locale dell'omonima organizzazione nazionale e rappresenta circa 50 mila imprese agricole regionali. ARA Puglia è un organismo associativo di primo grado che ha incorporato le Associazioni Provinciali Allevatori di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto e che è, a sua volta, associato all'AIA (Associazione Italiana Allevatori).

II. L'OGGETTO E L'ITER DEL PROCEDIMENTO

3. Con atto del 29 dicembre 2020, prot. n. 96345, è stato comunicato alla società Caseificio Palazzo l'avvio del procedimento istruttorio AL31A¹, volto a verificare l'esistenza di presunte condotte

¹ Doc. 3.

commerciali in violazione dell'art. 62, comma 2, lettera a) e/o lettera e) del D.L. 1/2012, come convertito in l. n. 27/2012.

4. Il procedimento è stato avviato sulla base delle informazioni e della documentazione acquisite agli atti, con particolare riferimento a un'istanza di intervento pervenuta in data 3 agosto 2020 dall'ICQRF², integrata in data 23 dicembre 2020³, ai sensi dell'art. 62, comma 8, del D.L. 1/2012 e dell'art. 4 del Regolamento.

5. In particolare, nella comunicazione di avvio del procedimento, sono state contestate alla società Caseificio Palazzo S.p.A. le seguenti condotte: la decisione unilaterale di non corrispondere per intero ai propri allevatori conferenti il prezzo stabilito contrattualmente, e pertanto dovuto, per il ritiro e l'acquisto del latte effettuati nel mese di marzo del 2020; l'invio della comunicazione di tale decisione alla fine del mese di marzo 2020 con riferimento ai quantitativi già conferiti durante il mese stesso, circostanza che attribuisce a tale comunicazione efficacia retroattiva; la concreta attuazione della decisione comunicata mediante il pagamento agli allevatori, per il mese di marzo 2020, soltanto di un prezzo in acconto pari a 36 cts/lt, laddove il prezzo base contrattato con ciascun fornitore oscillava tra i 40 e i 44 cts/lt.

6. Contestualmente al procedimento, sono stati avviati altri 4 procedimenti analoghi nei confronti di altrettanti caseifici pugliesi, e segnatamente: Capurso Azienda Casearia S.r.l. (AL31B), D'Ambruoso Francesco S.r.l. (AL31C), Delizia S.p.A. (AL31D), Caseificio Sette Colli S.r.l. (AL31E).

7. In data 28 gennaio 2021, la Caseificio Palazzo S.p.A. ha risposto alla richiesta di informazioni formulata dagli Uffici contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento e ha presentato una memoria difensiva⁴. Nel corso del procedimento, inoltre, in data 1° aprile 2021, gli Uffici hanno sentito in audizione i rappresentanti di Coldiretti Puglia⁵, i quali hanno inviato ulteriore documentazione in data 13 aprile 2021⁶.

8. In data 13 aprile 2021, l'Autorità ha deliberato di prorogare il termine di conclusione del procedimento al 30 giugno 2021, dandone comunicazione alle Parti in data 14 aprile 2021⁷.

9. In data 12 maggio 2021, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del "*Regolamento sulle procedure istruttorie*", è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria, fissata al 28 maggio 2021, ed è stato concesso alle Parti un termine di 12 giorni per la presentazione di memorie e documenti⁸. In data 13 maggio 2021, il Caseificio Palazzo ha presentato una memoria conclusiva⁹.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

3.1 Il contesto di riferimento

10. Le informazioni acquisite agli atti nel corso dell'istruttoria consentono di ricostruire come segue il contesto di riferimento e la cronologia di circostanze e di avvenimenti nei quali vanno collocate le condotte contestate.

² Doc. 1.

³ Doc. 2.

⁴ Doc. 4.

⁵ Doc. 6.

⁶ Doc. 7.

⁷ Doc. 8.

⁸ Doc. 11.

⁹ Doc. 12.

11. Come noto, sul finire del mese di febbraio del 2020, ha avuto inizio l'emergenza sanitaria tuttora in corso, che, sin dalla prima decade del mese di marzo 2020, ha causato una drastica riduzione delle vendite del Caseificio Palazzo (determinato dalla chiusura del canale *horeca* durante il periodo di *lock down* e dalla disdetta ricevuta dai caseifici della maggior parte degli ordinativi di prodotti destinati alle esportazioni). In particolare, sulla base dei dati di vendita forniti dalla Parte¹⁰, risulta che, nel mese di marzo 2020, si è verificata una riduzione superiore al 20% delle vendite in valore dei formaggi freschi a pasta filata, che rappresentano oltre l'80% della produzione aziendale, laddove invece, nello stesso periodo del 2019, esse erano aumentate del 5%.

12. Caseificio Palazzo ha quindi avviato, sin da subito, una serrata interlocuzione con tutti gli attori della filiera, quali le associazioni di categoria degli allevatori (tra cui anche Coldiretti), Confindustria e i rappresentanti delle istituzioni (Comune di Putignano e Regione Puglia), per concordare ogni opportuna iniziativa di salvaguardia degli interessi della filiera stessa. In particolare, tra il 19 e il 27 marzo 2020, si sono susseguiti numerosi incontri in video conferenza organizzati con i soggetti elencati, aventi ad oggetto la "crisi latte"¹¹.

13. In data 20 marzo 2020, veniva siglata una lettera di intenti tra: i rappresentanti del Comune di Putignano e della Regione Puglia; alcuni caseifici in rappresentanza di tutti i caseifici del territorio; tutte le organizzazioni di categoria degli allevatori (Copagri, CIA, ARA, Confagricoltura) tranne, in questo caso, Coldiretti, che risultava assente. In tale documento¹², si conveniva sulla necessità di sollecitare una serie di incentivi/sgravi, delineati nei loro contenuti essenziali, volti a sostenere e rilanciare il settore. Le organizzazioni agricole, da parte loro, si impegnavano "*a sollecitare i consociati alla riduzione della produzione di latte, nei limiti del possibile e salvaguardando il benessere degli animali*" mentre i caseifici si impegnavano a proseguire nella politica di acquisto della materia prima locale.

14. In data 26 marzo 2020, si svolgeva un incontro tra i principali caseifici pugliesi¹³, rappresentanti di Confindustria e alcuni funzionari della Regione Puglia, nell'ambito del quale i rappresentanti della Regione ribadivano l'intenzione (già annunciata in un precedente incontro del 24 marzo) di trovare una soluzione condivisa alla crisi e di mettere in campo azioni di sostegno all'intera filiera della Regione Puglia, ad integrazione di quanto già disposto dal D.L. "Cura Italia".

3.2 Le condotte contestate in avvio

15. Nel contesto descritto, in data 27 marzo 2020, il Caseificio Palazzo (unitamente ad altri 3 caseifici regionali, destinatari, rispettivamente, dei procedimenti AL31B, AL31C e AL31D) inviava ai propri fornitori una lettera¹⁴ con la quale si comunicava la decisione di pagare soltanto un acconto pari 0,36 euro/litro per il latte ritirato nel mese di marzo, trattenendo la rimanente somma (mediamente pari a 4/5 cts, con leggere differenze tra i singoli allevatori) al fine di rimborsarla successivamente in base agli accordi raggiunti con le istituzioni in materia di contributi.

16. Il Caseificio Palazzo, quindi, soltanto per il latte ritirato nel mese di marzo 2020, pagava un acconto di 36 cts di euro per ogni litro di latte ritirato, oltre ai premi qualità concordati, a fronte di fatture in acconto regolarmente emesse dai fornitori. Già dal mese di aprile, gli allevatori effettuavano fatture per l'intero importo concordato, integralmente saldate dal caseificio.

¹⁰ Doc. 4.14.

¹¹ Docc. 4.3 e 4.5.

¹² Doc. 4.4.

¹³ Doc. 4.6.

¹⁴ Doc. 1.2.

17. Risulta comunque che, durante il mese di marzo 2020, il caseificio abbia ritirato interamente i quantitativi di latte prodotti dai propri allevatori conferenti, assicurando loro la continuità della produzione aziendale¹⁵. In particolare, sulla base dei dati forniti dalla Parte¹⁶, nel mese di marzo del 2020 si è registrato anche un lieve incremento rispetto al mese precedente (complessivamente pari a circa il 4%) delle quantità di latte complessivamente ritirate dai fornitori. Queste ultime pertanto, nel mese di marzo, risultano essere state del 16% circa più elevate rispetto all'effettivo fabbisogno di trasformazione dell'azienda.

18. A fronte di una sostanziale continuità nei ritiri della produzione di latte dei propri fornitori, il caseificio ha sostenuto ingenti oneri per la gestione delle eccedenze. In particolare, parte della materia prima ritirata è stata destinata alla produzione di cagliate congelate - processo che comporta una riduzione di circa il 2% della resa del latte, oltre che la necessità di richiedere nuove autorizzazioni¹⁷ e di modificare le linee produttive - e parte è stata destinata alla lavorazione di prodotti a stagionatura, con conseguente necessità di effettuare lo stoccaggio presso siti presi in locazione a Bari.

3.3 Gli eventi e le condotte successive

19. Il 1° aprile 2020, veniva depositata la proposta di legge Regionale “*Misure straordinarie di sostegno*”, sfociata nella L.R. Puglia n. 13 del 13.05.20¹⁸, che ha poi dato luogo a un avviso pubblico per gli aiuti ai trasformatori, pubblicato il primo ottobre 2020.

20. L'8 aprile 2020, diverse organizzazioni agricole (OO.PP.AA., Alleanze Cooperative Italiane Settore Agroalimentare Puglia, UCI Puglia, CIA Puglia, Federagripesca Puglia, Legacoop Puglia e AGCI Puglia), con la sola eccezione di Coldiretti, sottoscrivevano, unitamente ai 4 principali caseifici della zona (tra i quali il Caseificio Palazzo), un documento con il quale si prendeva atto della situazione di difficoltà dei caseifici e della necessità di uno sforzo comune dei protagonisti della filiera per concordare iniziative a sostegno del settore. In tale documento, in particolare, le associazioni agricole di categoria, pur contestando che la lettera agli allevatori fosse stata inviata dai 4 caseifici in assenza di un preventivo accordo con la parte agricola, approvavano, sul piano sostanziale, la decisione relativa al pagamento in acconto del latte di 36 cts/lt, assunta dai 4 caseifici il 27 marzo 2020, riconoscendone l'assenza di intento speculativo e la finalità di salvaguardia degli interessi della filiera¹⁹.

21. Nel medesimo documento, sottoscritto congiuntamente dai 4 caseifici e dalle organizzazioni agricole elencate, si sottolineava come, a livello regionale, il 27% della produzione di latte del mese di marzo 2020 non fosse stata ritirata, laddove, invece, i 4 caseifici firmatari della comunicazione del 27 marzo avevano tutti ritirato per intero i quantitativi di latte prodotti dai propri allevatori. Le verifiche effettuate dalla Direzione sulla base dei dati richiesti alle Parti, evidenziano al riguardo che i produttori conferenti latte al Caseificio Palazzo, nel mese di marzo 2020, non hanno complessivamente ridotto la propria produzione di latte rispetto ai mesi precedenti.

22. In data 15 maggio 2020, veniva emanata la Legge Regionale n. 13, “*Misure straordinarie di sostegno al settore lattiero-caseario*”, che prevedeva, tra l'altro, l'erogazione di contributi a fondo

¹⁵ Ciò è stato da ultimo ribadito dal Caseificio Palazzo anche nella propria memoria del 13 marzo 2021 (doc. 12, cit.).

¹⁶ Doc. 4.12.

¹⁷ Doc. 4.2: il 19 marzo 2020, in particolare, il Caseificio Palazzo S.p.A. avviava presso l'Autorità competente (SIAV "B" Area Sud della ASL BA) la procedura volta a conseguire l'autorizzazione alla congelazione della cagliata.

¹⁸ Doc. 4.7.

¹⁹ Doc. 4.8.

perduto sia agli allevatori (art. 1) che “ai trasformatori con sede in Puglia che ritirano il latte pugliese, sulla base dei prezzi praticati sino a febbraio 2020, esclusivamente dagli allevatori con attività ubicate sul territorio regionale” (art. 3).

23. Nei mesi di luglio e agosto, la Regione Puglia disponeva inoltre la pubblicazione del Bando Pubblico per gli “Aiuti in favore degli allevatori operanti nel settore lattiero – caseario”²⁰, previsti, a seguito degli impatti sul settore conseguenti alla pandemia da Covid 19, in ragione del numero di “capi grossi” (bestiame da latte) detenuti dall’azienda beneficiaria e, pertanto, indicativamente rapportati alla produzione di latte di ciascun allevatore.

24. Il primo ottobre 2020, veniva pubblicato l’avviso per la presentazione delle domande di aiuto in favore dei trasformatori di latte pugliesi²¹. In premessa di tale avviso, si ricordava come la natura eccezionale dell’epidemia e la sua imprevedibilità avessero comportato l’alterazione delle ordinarie condizioni di mercato, determinando un forte calo delle vendite da parte dei caseifici, soprattutto con riferimento al comparto dei prodotti freschi, e un conseguente crollo delle quotazioni di tali prodotti.

25. Nel corso del mese di ottobre 2020, il Caseificio Palazzo presentava domanda di ammissione ai contributi. Nel mese di dicembre 2020, veniva pubblicata la lista dei caseifici ammessi a ricevere i contributi, tra i quali anche il Caseificio Palazzo²², e venivano quindi liquidati i contributi stessi. Nello stesso mese, venivano altresì liquidati i contributi ai fornitori.

26. In data 7 gennaio 2021, preso atto degli avvenuti interventi di sostegno, il Caseificio Palazzo e gli altri 3 caseifici firmatari della proposta di pagamento in acconto del 27 marzo 2020, da un lato, e le associazioni di categoria agricole firmatarie dell’accordo dell’8 aprile, dall’altro, concordavano il pagamento di altri 2 cts al litro agli allevatori a saldo del prezzo pagato in acconto per il mese di marzo 2020 (e per il mese di aprile per i caseifici, diversi dalla Parte del presente procedimento, che avevano prolungato il periodo del pagamento in acconto). L’accordo veniva sottoscritto dalle medesime associazioni di categoria che avevano già ratificato la precedente decisione del pagamento di 36 cts in acconto (escluse quindi Coldiretti e ARA), anche in considerazione dell’impegno assunto da tali trasformatori “con uno sforzo ampiamente riconosciuto, a garantire il ritiro del latte” (all. 11 memoria Palazzo).

27. Sulla base dei dati e delle informazioni forniti dalla Parte²³, risulta che il Caseificio Palazzo abbia versato il saldo concordato a tutti i suoi fornitori, pagando loro un importo anche superiore ai 2 cts/litro stabiliti dall’accordo nei casi in cui il prezzo inizialmente concordato con l’allevatore era superiore ai 40 cts/litro²⁴. In particolare, il saldo versato a ciascun fornitore è stato calcolato sottraendo dallo specifico prezzo pattuito con ciascuno di essi un importo di 38 cts, dato dai 36 cts già pagati

²⁰ Determinazioni del Dirigente Sezione Competitività delle Filiere Agroalimentari della Regione Puglia n. 163 del 13 luglio 2020 e n. 187 del 07 agosto 2020.

²¹ Determinazione n. 212 del 29.09.2020 della Dirigente della Sezione Servizio Filiere Agricole Sostenibili e Multifunzionalità, pubblicata sul BURP n. 136 del 01.10.2020.

²² Doc. 4.10.

²³ Doc. 4.13 e doc. 12, cit.

²⁴ Il Caseificio Palazzo ha stabilito con trattativa privata condotta con ciascun singolo fornitore il prezzo base, che risulta pertanto diverso da un allevatore all’altro, collocandosi in un range compreso tra i 40 e i 44 cts/litro.

dal caseificio più i circa 2 cts di contributo pubblico di cui, secondo quanto dichiarato dal caseificio, gli allevatori avrebbero usufruito direttamente²⁵.

28. Il pagamento del saldo ai propri fornitori calcolato come descritto ha comportato, per il Caseificio Palazzo, il trasferimento agli allevatori di una larga parte del contributo ricevuto, che non ha quindi complessivamente compensato i maggiori oneri sostenuti dal caseificio per lo smaltimento delle eccedenze. In particolare, dei circa 145 mila euro di contributo ricevuto dal Caseificio Palazzo, circa 84 mila risultano essere stati utilizzati per il saldo complessivamente versato agli allevatori²⁶; pertanto, la parte di contributo effettivamente incassata dal caseificio (e non distribuita agli allevatori) ammonta a poco più di 60 mila euro, a fronte di maggiori oneri sostenuti che la Parte ha quantificato in alcune centinaia di migliaia di euro²⁷.

29. In sintesi, ad esito della vicenda, il caseificio Palazzo ha beneficiato di un risarcimento soltanto parziale dei minori ricavi registrati e dei maggiori costi sostenuti durante il mese di marzo, mentre i fornitori risultano avere sostanzialmente ricevuto l'intero prezzo originariamente pattuito, variabile tra i diversi fornitori tra i 40 e i 44 cts, e dato da: l'acconto di 36 cts/lit pagato dal Caseificio Palazzo alla fine del mese di marzo; il contributo pubblico specificamente destinato agli allevatori, pari a circa 2 cts/lit; il saldo successivo pagato dal caseificio, dato dalla differenza (di 2 cts/lit o più) tra i 38 cts/lit e il prezzo base originariamente pattuito.

3.4 La posizione di Coldiretti

30. Coldiretti Puglia, nell'ambito della propria audizione²⁸, ha confermato di avere interagito con i caseifici nel corso del mese di marzo in relazione alla crisi del settore latte, anche partecipando a un "Tavolo Latte" tenutosi in data 25 marzo 2020. Nell'ambito di tale incontro, Confindustria Bari aveva illustrato la decisione dei trasformatori di proporre agli allevatori conferenti il pagamento, a titolo di acconto, di soli 36 cts/lit per il latte conferito²⁹, in attesa del riconoscimento dei contributi; tale decisione, tuttavia, non era stata né avallata né condivisa dai rappresentanti degli allevatori, e in particolare da Coldiretti, che è l'associazione di produttori agricoli maggiormente rappresentativa in Puglia.

31. Pertanto, dopo l'invio della lettera del 27 marzo 2020 da parte dei 4 caseifici pugliesi, e precisamente il 31 marzo 2020, Coldiretti Puglia e ARA Puglia, che rappresentano complessivamente la maggioranza degli allevatori pugliesi, hanno segnalato tali condotte all'allora Ministro delle Politiche Agricole, oltre che al Presidente della Regione Puglia e ai Prefetti, invitando gli allevatori a non effettuare le fatture in acconto.

32. Le motivazioni della mancata approvazione della condotta dei caseifici da parte delle due organizzazioni segnalanti sarebbero sostanzialmente le seguenti: in primo luogo, i caseifici avrebbero comunicato a fine marzo 2020 una riduzione del prezzo pagato per le consegne di marzo, modificando in modo unilaterale e retroattivo le condizioni concordate; in secondo luogo, secondo quanto dichiarato dai rappresentanti di Coldiretti Puglia, gli allevatori si erano già autoimposti una riduzione delle quantità prodotte del 20% per far fronte alla crisi del settore, con conseguente erosione pressoché completa dei propri guadagni.

²⁵ In particolare, secondo quanto dichiarato dal Caseificio Palazzo, gli allevatori avrebbero beneficiato di un contributo diretto pari a circa 1,8 cts/lit più un bonus partita IVA, equivalente a un risparmio di circa 0,2 cts/lit (doc. 4).

²⁶ Elaborazioni su doc. 4.13.

²⁷ Doc. 4.

²⁸ Doc. 6.

²⁹ Doc. 7.10.

33. Infine, in relazione al successivo pagamento a saldo da parte dei caseifici, Coldiretti Puglia, nell'ambito della propria audizione, ha rappresentato quanto segue: *i)* i contributi ricevuti dagli allevatori avrebbero dovuto rappresentare un ristoro per gli allevatori, in ragione delle perdite da essi subite anche per i mancati ritiri del prodotto, e non essere detratti dal saldo dovuto, così come hanno fatto i caseifici; *ii)* molti allevatori non avrebbero ancora ricevuto il saldo del prezzo dovuto.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

34. La Parte, nell'ambito della propria memoria del 28 gennaio 2021³⁰, ha sviluppato le seguenti principali argomentazioni difensive.

4.1 Sull'improcedibilità dovuta alla tardività dell'avvio del procedimento

35. La Parte ha in primo luogo eccepito la tardività della Comunicazione dell'avvio per intervenuto decorso del termine di decadenza di notifica della contestazione entro e non oltre 90 giorni dall'accertamento di cui all'art. 14 della Legge n. 689/1981. In particolare, essendo la segnalazione da parte dell'ICQRF pervenuta in data 3 agosto 2020, la comunicazione di avvio del procedimento, contenente la contestazione della violazione di legge, avrebbe dovuto essere notificata entro il giorno 1° novembre 2020 e non, come in effetti avvenuto, il 29 dicembre 2020.

4.2 Sul carattere di eccezionalità della crisi determinata dalla pandemia

36. Il Caseificio Palazzo ha preliminarmente osservato come gli eventi che li hanno indotti a inoltrare le comunicazioni contestate fossero assolutamente imprevedibili ed eccezionali. L'emergenza sanitaria mondiale aveva infatti determinato un crollo verticale degli ordinativi e delle vendite, dovuto sia al calo delle esportazioni sia alla chiusura dei locali di ristorazione e dei servizi di somministrazione di pasti e alimenti, che rappresentano i principali canali di sbocco dell'azienda. Si poneva quindi l'urgenza di assumere iniziative a salvaguardare dell'intera filiera, in un giusto equilibrio delle esigenze degli acquirenti e degli allevatori.

4.3 Sull'assenza di ingiustificata gravosità della condotta

37. Nel contesto di crisi descritto, il caseificio non avrebbe applicato una riduzione del prezzo concordato, ma solo una modifica delle modalità di pagamento, mantenendo l'impegno al riconoscimento dell'importo dovuto una volta ricevuti gli attesi contributi regionali e nazionali. I caseifici, infatti, si erano a loro volta visti costretti a concedere dilazioni di pagamento ai propri fornitori e sconti ai propri clienti, oltre che a sostenere incrementi di costo e perdite di fatturato rilevanti. La condizione non potrebbe quindi definirsi come ingiustificatamente gravosa in quanto necessaria alla sopravvivenza aziendale e volta a garantire la prosecuzione dell'attività in attesa dell'intervento delle istituzioni regionali già richiesto e promesso.

38. In ogni caso, ad esito dell'erogazione dei contributi pubblici agli allevatori e ai trasformatori e del versamento del saldo di due centesimi da parte dei caseifici ai propri conferenti, questi ultimi non avrebbero di fatto subito alcun pregiudizio dalla condotta dei caseifici stessi.

4.4 Sull'assenza di unilateralità e di retroattività della decisione

39. Non vi sarebbe stata alcuna imposizione unilaterale agli allevatori, posto che prima dell'invio della comunicazione ai fornitori vi era stata una fitta interlocuzione tra i rappresentanti di tutte le categorie interessate dalla crisi, avvenuta attraverso numerosi incontri ai quali avevano partecipato gli stessi allevatori conferenti, per il tramite delle più importanti associazioni di categoria, ivi compresa Coldiretti. Gli stessi allevatori, d'altro canto, evidentemente coinvolti nella decisione,

³⁰ Doc. 4.

avevano acconsentito ad emettere, dal 31 marzo, una fattura in acconto piuttosto che una fattura a saldo per l'intero importo dovuto.

40. Inoltre, in data 8 aprile 2020, la decisione dei caseifici era stata ratificata e approvata anche formalmente, oltre che sostanzialmente, da tutte le principali associazioni di categoria degli allevatori, sottoscrivendo un documento condiviso, oltre che da Caseificio Palazzo e da altri caseifici, da diverse sigle sindacali di rappresentanza degli allevatori, quali OO.PP.AA., Alleanze Cooperative Italiane Settore Agroalimentare Puglia, UCI-Unione Coltivatori Italiani, CIA Puglia, Federagripesca Puglia, Legacoop Puglia e AGCI Puglia (escluse solo ARA e Coldiretti). Il documento ratificava sostanzialmente la legittimità dell'iniziativa adottata dal Caseificio Palazzo, riconoscendo la grave crisi del settore lattiero caseario generata dall'emergenza sanitaria in corso, soprattutto con riferimento al comparto del fresco, nell'ambito della quale *“i caseifici hanno continuato a garantire il ritiro giornaliero del latte optando per la trasformazione in prodotto da stagionare e/o in cagliata da destinare al congelamento ed alla lavorazione”*.

41. Inoltre, quanto al presunto carattere di retroattività della comunicazione ai fornitori, la Parte ha sottolineato come essa sia stata fatta solo a seguito degli sviluppi della condizione pandemica e delle conseguenti decisioni adottate dal Governo a metà marzo 2020, e, comunque, quando i caseifici erano già certi dell'impegno della Regione a mettere in campo sostegni economici. D'altro canto, il carattere di retroattività della condotta sarebbe da escludersi anche in ragione della non definitività dell'azione comunicata, consistente nel pagamento di un prezzo di 36 cts di euro/litro a titolo di "acconto", il che lasciava necessariamente intendere che sarebbe seguito un "saldo", e dava quindi contezza di una situazione in divenire, per nulla definita ed immutabile.

4.5 Sulla mancata violazione dei principi di buona fede e correttezza

42. La Parte ha anche sottolineato di avere sempre adottato, negli anni, un comportamento con i propri allevatori conferenti improntato alla massima lealtà e correttezza, al fine di mantenere un equilibrato rapporto commerciale. Anche con riferimento alle specifiche condotte contestate, essa avrebbe tentato, in assoluta buona fede, di tutelare gli interessi dell'intera filiera per far fronte a una situazione eccezionale e transitoria. In particolare, gli interessi degli allevatori sarebbero stati tutelati sia garantendo i ritiri per le intere quantità pattuite sia assicurando la corresponsione del saldo del prezzo.

43. A tale riguardo, il caseificio ha inoltre sottolineato come, ove avesse voluto perseguire esclusivamente il proprio interesse, esso avrebbe potuto procedere alla risoluzione dei contratti con gli allevatori, in forza del legittimo ricorso all'art.1467 c.c. recante *“Contratti con prestazioni corrispettive”* ai sensi del quale *“se la prestazione di una delle parti è divenuta eccessivamente onerosa per il verificarsi di avvenimenti straordinari e imprevedibili, la parte che deve tale prestazione può domandare la risoluzione del contratto, con gli effetti stabiliti dall'articolo 1458”*.

4.6 Sul principio di “Responsabilità sui Rischi”

44. Infine, la Parte ha richiamato la presenza, tra i Principi di buone prassi identificati dalla Commissione europea e dai rappresentanti della filiera agro-alimentare richiamati in avvio dei procedimenti, di un principio di “Responsabilità sui Rischi”, in base al quale tutte le parti devono assumersi i propri rischi imprenditoriali. Pertanto, secondo quanto sostenuto dal caseificio, anche sugli allevatori dovrebbe gravare, in proporzione, il rischio di impresa derivante dal verificarsi di circostanze imprevedibili ed eccezionali (quale è stata la crisi economica e sanitaria che si è verificata nei mesi di marzo e aprile 2020).

45. Le condotte del caseificio, dunque, potrebbero qualificarsi come sleali soltanto se l'impresa di trasformazione avesse scaricato interamente sulla parte debole i costi della crisi, cosa che non ha

fatto. Al contrario, l'acquirente si è limitato a differire il pagamento di un ammontare pari al 10% del prezzo dovuto agli allevatori, perseguendo un intento mutualistico di ripartizione dei rischi. Peraltro, una volta ricevuti i contributi, il caseificio ha riversato sugli agricoltori larga parte dei propri rischi, assumendosi il costo degli stoccaggi, della diminuzione delle vendite, della minore resa, ecc. e mantenendo gli agricoltori sostanzialmente indenni da qualsiasi pregiudizio.

V. VALUTAZIONI

5.1 Cenni al quadro normativo di riferimento

46. L'articolo 62 - *Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari* - del D.L. 1/2012³¹ ha attribuito all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato una competenza in materia di relazioni commerciali tra operatori della filiera agro-alimentare, qualificando come illeciti amministrativi una serie di condotte poste in essere nel contesto di rapporti contrattuali aventi ad oggetto la cessione di prodotti agricoli e agroalimentari. Tale disciplina trova la sua *ratio* prevalente nell'avvertita necessità di offrire tutela alle piccole e medie imprese fornitrici di prodotti agricoli e alimentari nei confronti delle controparti contrattuali dotate di maggiore potere negoziale, siano esse trasformatori industriali o grandi gruppi distributivi della GDO³².

47. In particolare, il secondo comma dell'art. 62 del D.L. 1/2012 stabilisce che, nelle relazioni commerciali tra operatori economici in materia di cessione di prodotti agricoli e agro-alimentari, è vietato *“imporre direttamente o indirettamente condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, nonché condizioni extracontrattuali e retroattive;”* (comma 2, lettera a)) e *“adottare ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento”* (comma 2, lettera e)).

48. Le modalità applicative dell'articolo 62 sono state definite nel successivo *Decreto di attuazione* n. 199/2012³³, che, all'art. 1, ha delimitato l'ambito di applicazione della norma *“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”*.

5.2 L'infondatezza dell'eccezione di improcedibilità dovuta alla tardività dell'avvio

49. Non appare meritevole di accoglimento l'eccezione di Parte in merito alla tardività della Comunicazione dell'avvio per intervenuto decorso del termine di decadenza di notifica della contestazione. Infatti: i) l'art. 6 del Regolamento sulle procedure istruttorie³⁴ stabilisce che l'avvio dell'istruttoria *“è disposto entro il termine di 180 (centottanta) giorni dal ricevimento dell'istanza di*

³¹ 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).

³² Per una disamina approfondita della *ratio*, dei presupposti di applicazione e delle fattispecie previste dall'art. 62 si rinvia alla II Parte *“Le relazioni verticali GDO-fornitori e gli strumenti di intervento dell'Autorità antitrust”*, Capitolo IV *“Articolo 62 della l. n. 27/2012 e articolo 9 della l. n. 192/98 come strumenti alternativi di tutela contro il buyer power”*, dell'Indagine conoscitiva condotta dall'Autorità sulla Grande Distribuzione Organizzata (delibera n. 24465 del 24/07/2013 *“IC43 - SETTORE DELLA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA”*, Boll. 31/2013).

³³ 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”*.

³⁴ Adottato con Delibera AGCM n. 24220 del 6 febbraio 2013.

intervento” e la notifica della comunicazione di avvio del procedimento, avvenuta il 29 dicembre 2020, è stata effettuata entro il termine di 180 previsti dal Regolamento; *ii*) come ribadito dalla giurisprudenza recente, il termine decadenziale di cui all’art. 14 l. n. 689/1981 non trova diretta applicazione nei procedimenti “antitrust”, per i quali rileva, ai fini della individuazione del termine iniziale, l’acquisizione della “piena conoscenza” della condotta illecita piuttosto che la notizia del fatto ipoteticamente sanzionabile³⁵; *iii*) a seguito della segnalazione pervenuta dall’ICQRF in data 3 agosto 2020, la Direzione ha chiesto alcuni chiarimenti e integrazioni al segnalante, pervenuti in data in data 23 dicembre 2020, al fine di acquisire contezza degli elementi necessari per poter compiutamente ipotizzare la violazione di legge come contestata.

5.3 La sussistenza di un significativo squilibrio di potere contrattuale

50. Preliminarmente si osserva come, nel caso in esame, sussistano una serie di elementi che consentono di accertare la sussistenza di un significativo squilibrio di potere negoziale tra le parti del contratto di fornitura - ossia il Caseificio Palazzo, da un lato, e ciascuno dei rispettivi fornitori di latte crudo, dall’altro - anche indipendentemente dalle specifiche caratteristiche di ciascuno dei fornitori.

51. 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.

52. 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 minima percentuale del fabbisogno complessivo: i trasformatori, al contrario, si avvalgono di numerosi fornitori di latte crudo; il Caseificio Palazzo, in particolare, si avvale di un numero di fornitori compreso tra 90 e 100.

5.4 L’assenza di ingiustificata gravosità delle condizioni applicate agli allevatori

53. Gli accertamenti effettuati in istruttoria consentono di accogliere le argomentazioni difensive formulate dal Caseificio Palazzo in relazione alla presenza di ragionevoli giustificazioni alla condotta adottata da tale operatore nel mese di marzo 2020, sostanzialmente riconducibili alle circostanze assolutamente eccezionali, gravi e imprevedibili che hanno generato, nel periodo di riferimento, un drastico calo delle vendite di prodotti finiti e una conseguente difficoltà di collocamento delle eccedenze di materia prima che il caseificio era contrattualmente obbligato a ritirare.

54. Inoltre, ai fini della valutazione di una sostanziale assenza di gravosità della condizione applicata agli allevatori, appare dirimente la circostanza che la riduzione del prezzo inizialmente corrisposto

³⁵ Cfr. Tar Lazio, I, 29 luglio 2020, n. 8850.

agli allevatori per i ritiri effettuati nel mese di marzo 2020 si sia in concreto tradotta, alla luce delle intenzioni del caseificio e della successiva condotta tenuta, nel pagamento di un acconto e di un saldo successivo. Pertanto, in considerazione delle incertezze connesse all'effettiva durata della crisi pandemica, nonché ai tempi e alle modalità di implementazione delle misure di sostegno previste, tale condotta non risulta integrare una modifica unilaterale retroattiva di una condizione contrattuale.

55. D'altro canto, le stesse organizzazioni ARA e Coldiretti, nella propria segnalazione indirizzata al Ministro delle Politiche Agricole e al Presidente della Regione Puglia, lamentavano sostanzialmente come la lettera del 27 marzo 2020, inviata dai 4 caseifici ai propri allevatori conferenti, non fornisse sufficienti garanzie sull'effettivo pagamento di un saldo successivo al pagamento in acconto, che è stato invece regolarmente corrisposto nel gennaio 2021 dal Caseificio Palazzo.

56. Vale inoltre considerare come, a fronte di documentati incrementi dei costi subiti dal Caseificio Palazzo in ragione del calo delle vendite e della conseguente necessità di destinare parte della materia prima alla lavorazione di prodotti stagionati o congelati, l'operatore si è comunque impegnato a mantenere fede ai propri obblighi contrattuali di ritiro del prodotto, piuttosto che acquistare materia prima a basso costo da altre zone produttive e/o proporre agli allevatori una risoluzione del contratto stesso.

57. L'assenza di un intento speculativo da parte dei caseifici risulta essere stata riconosciuta anche da diverse organizzazioni agricole che, con il documento sottoscritto in data 8 aprile 2020, hanno formalmente ratificato, sia pure alcuni giorni dopo la comunicazione agli allevatori del 27 marzo 2020, la decisione relativa al pagamento in acconto del latte di 36 cts/lit, riconoscendone un intento di salvaguardia degli interessi complessivi della filiera, a fronte dell'impegno dei trasformatori di farsi carico di ritirare il prodotto in esubero. In particolare, le condotte adottate dai caseifici sono state ritenute idonee a contemperare *“l'esigenza degli allevatori di procedere con le spese necessarie per la continuità aziendale e quella dei trasformatori di far fronte ai maggiori costi per lo stoccaggio delle produzioni trasformate e da destinare alla stagionatura”*.

5.5 Le condotte adottate dalla Parte successivamente all'avvio del procedimento

58. Preliminarmente si osserva che le condotte adottate dal Caseificio Palazzo successivamente all'avvio del procedimento in corso non sono state, di per sé, oggetto di contestazione e accertamento nell'ambito del procedimento, potendo esse rappresentare soltanto elementi di contesto utili alla valutazione delle finalità e degli effetti delle condotte contestate in sede di avvio del procedimento, adottate dalla Parte nel mese di aprile del 2020.

59. Tanto premesso, la circostanza che, una volta completata la fase di erogazione dei sostegni pubblici - liquidati sia agli allevatori che ai caseifici - il Caseificio Palazzo abbia effettivamente proceduto ad erogare il saldo a tutti i propri allevatori conferenti (per le quantità di latte ritirate nel mese marzo del 2020) contribuisce a delineare un atteggiamento di sostanziale correttezza e buona fede mantenuto dalla società di trasformazione nei confronti dei propri fornitori, corroborando la tesi che la condotta contestata rappresentasse, già nelle intenzioni del suo proponente, una mera suddivisione del pagamento in un importo in acconto e in un saldo successivo, piuttosto che una decurtazione unilaterale del prezzo complessivo.

60. Analogamente indicativa dell'assenza di un intento speculativo del Caseificio Palazzo ai danni degli allevatori appare la circostanza che la definizione dell'importo da erogare a saldo, impregiudicata in questa sede ogni valutazione in merito alla sua concreta adeguatezza e proporzionalità, sia stata effettuata ad esito di un preventivo accordo con alcune associazioni di rappresentanza del mondo agricolo, che avevano già in precedenza approvato la decisione del pagamento in acconto.

61. In particolare, l'accordo siglato il 7 gennaio 2021 con tali associazioni contemplava, ad esito di una complessiva valutazione dei danni subiti e dei ristori ricevuti da ciascuna delle parti interessate, il pagamento di un importo pari a 2 cts per ogni litro di latte ritirato nei mesi di marzo e aprile. Tale importo è stato anche incrementato dal caseificio laddove il prezzo base contrattato con gli allevatori risultava superiore ai 41 cts/litro, sino al raggiungimento di tale prezzo, al netto del contributo di circa 2 cts/litro già ricevuto dagli stessi fornitori a titolo di ristoro delle eventuali perdite subite.

62. A tale riguardo, con specifico riferimento a quanto argomentato da Coldiretti nell'ambito della propria audizione, valgano le seguenti considerazioni: *i)* tutti i fornitori del Caseificio Palazzo risultano ad oggi aver ricevuto il saldo del prezzo per i ritiri effettuati nel mese di marzo; *ii)* in considerazione dell'intento mutualistico di ripartizione dei rischi prodotti dalla crisi alla base dell'accordo ratificato da diverse organizzazioni agricole e del fatto che gli allevatori non risultano aver subito decurtazioni nei ritiri di materia prima rispetto a quanto contrattualmente concordato, non appare in questa sede censurabile la circostanza che nella quantificazione del saldo da erogare si sia tenuto conto anche dei ristori già ricevuti dagli allevatori.

63. Ad esito dell'intera vicenda, in particolare, il Caseificio Palazzo risulta avere beneficiato di un risarcimento soltanto parziale dei minori ricavi registrati e dei maggiori costi sostenuti durante il *lock down* (per lo stoccaggio dei prodotti stagionati, la produzione e il congelamento delle cagliate, le dilazioni di pagamento e gli sconti concessi ai propri acquirenti, ecc.), mentre i fornitori risultano avere ricevuto, complessivamente, l'intero prezzo originariamente pattuito per il ritiro del latte.

5.6 Conclusioni sui profili di illiceità delle condotte

64. Le evidenze acquisite nell'ambito del procedimento portano complessivamente a ritenere che non vi siano elementi sufficienti a considerare le condotte commerciali poste in essere dal Caseificio Palazzo in contrasto con l'art. 62, comma 2, del D.L. 1/2012.

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che non vi siano elementi sufficienti a considerare le condotte commerciali poste in essere dalla società Caseificio Palazzo in contrasto con l'articolo 62, comma 2, del D.L. 1/2012, così come interpretato anche ai sensi dell'art. 4, comma 1, del *Decreto di attuazione*;

DELIBERA

che, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, non vi sono elementi sufficienti a ritenere che le condotte commerciali poste in essere dalla società Caseificio Palazzo integrino una violazione dell'articolo 62, comma 2, del D.L. 1/2012, così come interpretato anche ai sensi dell'art. 4, comma 1, del *Decreto di attuazione*.

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

AL31B - CAPURSO AZIENDA CASEARIA/CONTRATTI CESSIONE LATTE CRUDO IN PERIODO EMERGENZIALE COVID-19*Provvedimento n. 29731*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 giugno 2021;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

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 anche *art. 62*);

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 anche *Decreto di attuazione*);

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 anche *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

1. Capurso Azienda Casearia S.r.l. (di seguito Capurso) è una società con sede a Gioia del Colle (BA), attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero caseari di qualità tipici pugliesi, tra i quali la mozzarella a marchio Gioiella. Il caseificio Capurso ha raccolto latte, nel corso del 2020, da circa 80 allevatori, prevalentemente localizzati nelle province di Bari e Taranto. Nell'anno 2019, la società ha realizzato un fatturato pari a circa 41,3 milioni di euro.

2. Il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari, Forestali e del Turismo – Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione delle Frodi (di seguito ICQRF) ha effettuato la segnalazione a seguito di una denuncia ricevuta da Coldiretti Puglia e da ARA Puglia (Associazione Regionale Allevatori Puglia). Coldiretti Puglia è un'organizzazione di produttori che costituisce l'articolazione locale dell'omonima organizzazione nazionale e rappresenta circa 50 mila imprese agricole regionali. ARA Puglia è un organismo associativo di primo grado che ha incorporato le Associazioni Provinciali Allevatori di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto e che è, a sua volta, associato all'AIA (Associazione Italiana Allevatori).

II. L'OGGETTO E L'ITER DEL PROCEDIMENTO

3. Con atto del 29 dicembre 2020, prot. n. 96348¹, è stato comunicato alla società Capurso l'avvio del procedimento istruttorio AL31B, volto a verificare l'esistenza di presunte condotte commerciali

¹ Doc. 3.

in violazione dell'art. 62, comma 2, lettera a) e/o lettera e) del D.L. 1/2012, come convertito in l. n. 27/2012.

4. Il procedimento è stato avviato sulla base delle informazioni e della documentazione acquisite agli atti, con particolare riferimento a un'istanza di intervento pervenuta in data 3 agosto 2020 dall'ICQRF², integrata in data 23 dicembre 2020³, ai sensi dell'art. 62, comma 8, del D.L. 1/2012 e dell'art. 4 del *Regolamento sulle procedure istruttorie*.

5. In particolare, nella comunicazione di avvio del procedimento, sono state contestate alla società Capurso le seguenti condotte: la decisione unilaterale di non corrispondere per intero ai propri allevatori conferenti il prezzo stabilito contrattualmente, e pertanto dovuto, per il ritiro e l'acquisto del latte effettuati nei mesi di marzo e aprile del 2020; l'invio della comunicazione di tale decisione, peraltro riferita ai soli quantitativi ritirati durante il mese di marzo 2020, alla fine del mese di marzo stesso, conferendo alla comunicazione efficacia retroattiva; il concreto pagamento agli allevatori, per i mesi di marzo e aprile 2020, del solo pagamento di un prezzo in acconto pari a 36 cts/lt, laddove il prezzo base contrattato con gli allevatori era invece generalmente pari a 41 cts/lt.

6. Contestualmente al procedimento, sono stati avviati altri 4 procedimenti analoghi nei confronti di altrettanti caseifici pugliesi, e segnatamente: Caseificio Palazzo S.p.A. (AL31A), D'Ambruoso Francesco S.r.l. (AL31C), Delizia S.p.A. (AL31D), Caseificio Sette Colli S.r.l. (AL31E).

7. In data 28 gennaio 2021, la società Capurso ha risposto alla richiesta di informazioni formulata dagli Uffici contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento e ha presentato una memoria difensiva⁴; in data 4 febbraio 2021, ha effettuato accesso agli atti⁵.

8. Nel corso del procedimento, inoltre, in data 1° aprile 2021, gli Uffici hanno sentito in audizione i rappresentanti di Coldiretti Puglia⁶, i quali hanno inviato ulteriore documentazione in data 13 aprile 2021⁷.

9. In data 13 aprile 2021, l'Autorità ha deliberato di prorogare il termine di conclusione del procedimento al 30 giugno 2021, dandone comunicazione alle Parti in data 14 aprile 2021.

10. In data 12 maggio 2021, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del "*Regolamento sulle procedure istruttorie*", è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria, fissata al 28 maggio 2021, ed è stato concesso alle Parti un termine di 12 giorni per la presentazione di memorie e documenti⁸.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

3.1 Il contesto di riferimento

11. Le informazioni acquisite agli atti nel corso dell'istruttoria consentono di ricostruire come segue il contesto di riferimento e la cronologia di circostanze e di avvenimenti nei quali vanno collocate le condotte contestate.

12. Come noto, sul finire del mese di febbraio del 2020, ha avuto inizio l'emergenza sanitaria tuttora in corso, che, sin dalla prima decade del mese di marzo 2020, ha causato una drastica riduzione delle

² Doc. 1.

³ Doc. 2.

⁴ Doc. 5.

⁵ Doc. 6.

⁶ Doc. 8.

⁷ Doc. 9.

⁸ Doc. 13.

vendite del caseificio Capurso (determinate dalla chiusura del canale *horeca* durante il periodo di *lock down* e dalla disdetta ricevuta della maggior parte degli ordinativi di prodotti destinati alle esportazioni), che si è protratta anche per tutto il mese di aprile. In particolare, sulla base dei dati di vendita forniti dalla Parte⁹, risulta che, nei mesi di marzo e aprile 2020, si è verificata una riduzione del fatturato della società rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente superiore al 20%.

13. La Parte ha quindi immediatamente avviato, unitamente ad altri caseifici della zona, una serrata interlocuzione con tutti gli altri attori della filiera, quali le associazioni di categoria degli allevatori (tra cui anche Coldiretti), Confindustria e i rappresentanti delle istituzioni (Comune di Putignano e Regione Puglia), per concordare ogni opportuna iniziativa di salvaguardia degli interessi della filiera stessa. In particolare, tra il 16 e il 24 marzo 2020, si sono susseguiti numerosi incontri in video conferenza organizzati con i soggetti elencati, aventi ad oggetto la "crisi latte"¹⁰.

14. In data 26 marzo 2020, si è svolto un incontro tra i principali caseifici pugliesi, rappresentanti di Confindustria e alcuni funzionari della Regione Puglia, nell'ambito del quale i rappresentanti della Regione hanno confermato l'intenzione (già discussa nei precedenti incontri) di trovare una soluzione condivisa alla crisi e di mettere in campo azioni di sostegno all'intera filiera della Regione Puglia, ad integrazione di quanto già disposto dal D.L. "Cura Italia"¹¹.

3.2 Le condotte contestate in avvio

15. Nel contesto descritto, in data 27 marzo 2020, il caseificio Capurso (unitamente ad altri 3 caseifici regionali, destinatari, rispettivamente, dei procedimenti AL31A, AL31C e AL31D) inviava ai propri fornitori di latte bovino una lettera con la quale comunicava la decisione di pagare soltanto un acconto pari 0,36 euro/litro per il latte ritirato nel mese di marzo, trattenendo la rimanente somma (mediamente pari a 5 cts, con leggere differenze per alcuni specifici fornitori), al fine di rimborsarla successivamente in base agli accordi raggiunti con le istituzioni in materia di contributi¹².

16. Il caseificio ha quindi pagato, sia per il latte ritirato nel mese di marzo che per quello ritirato nel mese di aprile 2020, un acconto di 36 cts di euro per ogni litro di latte ritirato, oltre ai premi qualità concordati, a fronte di fatture in acconto regolarmente emesse dai fornitori. Dal mese di maggio, gli allevatori hanno invece emesso fatture per l'intero importo concordato, integralmente saldate dal caseificio.

17. Risulta comunque che, durante i mesi di marzo e aprile 2020, il caseificio abbia ritirato interamente i quantitativi di latte prodotti dai propri allevatori conferenti, assicurando loro la continuità della produzione aziendale. In particolare, nel mese di marzo del 2020, risulta esserci stato persino un incremento (pari a circa il 5%) delle quantità di latte complessivamente ritirate dai fornitori rispetto al mese precedente¹³.

18. A fronte di una sostanziale continuità nei ritiri della produzione di latte dei propri fornitori, il caseificio risulta aver sostenuto ingenti oneri per la gestione delle eccedenze. In particolare, il latte acquistato in esubero dalla Capurso nel bimestre marzo/aprile 2020 è stato: *i*) in parte sottoposto ad una prima lavorazione per la produzione di "cagliata" da congelare (tale processo è stato messo in atto nel bimestre marzo/aprile 2020 ed è proseguito nel mese di maggio 2020, mentre la cagliata surgelata prodotta è stata immessa nel ciclo produttivo a partire dal mese di giugno 2020); *ii*) in parte

⁹ Doc. 5.5.1.

¹⁰ Cfr docc. 5.8 e 13.

¹¹ Doc. 13, cit.

¹² Doc. 1.2.

¹³ Elab. su doc. 5.4.

utilizzato per avviare la linea produttiva dei prodotti stagionati, immessi sul mercato a partire dal mese di settembre 2020. Inoltre, poiché le quantità di cagliata congelata prodotta sono state ingenti, si è reso necessario per la Capurso sottoscrivere anche un contratto di affitto delle celle di refrigerazione¹⁴.

3.3 Gli eventi e le condotte successive

19. Il 1° aprile 2020, veniva depositata la proposta di legge Regionale “*Misure straordinarie di sostegno*”, sfociata nella L.R. Puglia n. 13 del 13.05.20, che ha poi dato luogo a un avviso pubblico per la concessione di aiuti alle industrie di trasformazione, pubblicato il primo ottobre 2020.

20. L’8 aprile 2020, diverse organizzazioni agricole (OO.PP.AA., Alleanze Cooperative Italiane Settore Agroalimentare Puglia, UCI Puglia, CIA Puglia, Federagripesca Puglia, Legacoop Puglia e AGCI Puglia), con la sola eccezione di Coldiretti, sottoscrivevano, unitamente ai 4 principali caseifici della zona (tra i quali Capurso), un documento con il quale si prendeva atto della situazione di difficoltà dei caseifici e della necessità di uno sforzo comune dei protagonisti della filiera per concordare iniziative a sostegno del settore caseario¹⁵. In tale documento, in particolare, le associazioni agricole di categoria, pur contestando che la lettera agli allevatori del 27 marzo 2020 fosse stata inviata dai 4 caseifici in assenza di un preventivo accordo con la parte agricola, approvavano, sul piano sostanziale, la decisione relativa al pagamento in acconto del latte di 36 cts/lit, assunta dai 4 caseifici, riconoscendone l’assenza di intento speculativo e la finalità di salvaguardia degli interessi della filiera.

21. Nel medesimo documento, sottoscritto congiuntamente dai 4 caseifici e dalle organizzazioni agricole elencate, si sottolineava come, a livello regionale, il 27% della produzione di latte del mese di marzo 2020 non fosse stata ritirata, laddove, invece, i 4 caseifici firmatari della comunicazione del 27 marzo avevano tutti ritirato per intero i quantitativi di latte prodotti dai propri allevatori. Le verifiche effettuate dalla Direzione sulla base dei dati richiesti alle Parti, evidenziano al riguardo che i produttori conferenti latte al caseificio Capurso, nel mese di marzo 2020, non hanno complessivamente ridotto la propria produzione di latte rispetto ai mesi precedenti¹⁶.

22. In data 15 maggio 2020, veniva emanata la Legge Regionale n. 13, “*Misure straordinarie di sostegno al settore lattiero-caseario*”, che prevedeva, tra l’altro, l’erogazione di contributi a fondo perduto sia agli allevatori (art. 1) che “*ai trasformatori con sede in Puglia che ritirano il latte pugliese, sulla base dei prezzi praticati sino a febbraio 2020, esclusivamente dagli allevatori con attività ubicate sul territorio regionale*” (art. 3).

23. Nei mesi di luglio e agosto 2020, la Regione Puglia disponeva la pubblicazione del Bando Pubblico per gli “*Aiuti in favore degli allevatori operanti nel settore lattiero – caseario*”¹⁷, previsti, a seguito degli impatti sul settore conseguenti alla pandemia da Covid 19, in ragione del numero di “capi grossi” (bestiame da latte) detenuti dall’azienda beneficiaria e, pertanto, indicativamente rapportati alla produzione di latte di ciascun allevatore.

¹⁴ Doc. 5.

¹⁵ Doc. 5.6.

¹⁶ Doc. 5.4.

¹⁷ Determinazioni del Dirigente Sezione Competitività delle Filiere Agroalimentari della Regione Puglia n. 163 del 13 luglio 2020 e n. 187 del 07 agosto 2020.

24. Il primo ottobre 2020, veniva pubblicato l'avviso per la presentazione delle domande di aiuto in favore dei trasformatori di latte pugliesi¹⁸. In premessa di tale avviso, si ricordava come la natura eccezionale dell'epidemia e la sua imprevedibilità avessero comportato l'alterazione delle ordinarie condizioni di mercato in cui le imprese operano, determinando un forte calo delle vendite da parte dei caseifici, soprattutto con riferimento al comparto dei prodotti freschi, e un conseguente crollo delle quotazioni dei prodotti finiti.

25. Nel corso del mese di ottobre 2020, la società Capurso presentava domanda di ammissione ai contributi; nel mese di dicembre 2020, veniva pubblicata la lista dei caseifici ammessi a ricevere i contributi, tra i quali anche il caseificio Capurso¹⁹, e venivano quindi liquidati i contributi stessi. Nello stesso mese, venivano altresì liquidati i contributi ai fornitori.

26. In data 7 gennaio 2021, preso atto degli avvenuti interventi di sostegno, il caseificio Capurso e gli altri 3 caseifici firmatari della proposta di pagamento in acconto del 27 marzo 2020, da un lato, e le associazioni di categoria agricole firmatarie dell'accordo dell'8 aprile, dall'altro, concordavano (escluse Coldiretti e ARA) il pagamento di altri 2 cts al litro agli allevatori a saldo del prezzo pagato in acconto per i mesi di marzo e aprile 2020 (36 cts al litro)²⁰.

27. L'accordo del 7 gennaio 2021 veniva sottoscritto *“in coerenza ed adempimento rispetto a quanto previsto nel precedente verbale dell'8.04.2020 e nell'interesse sia dei trasformatori che degli allevatori, allo scopo anche di mantenere immutate le stalle, anche a seguito del contributo liquidato dalla Regione, nonostante il protrarsi dell'epidemia e la contrazione delle vendite”*. E ciò anche in considerazione dell'impegno assunto dai trasformatori *“con uno sforzo ampiamente riconosciuto, a garantire il ritiro del latte”*²¹.

28. Sulla base dei dati forniti dalla Parte, risulta che la società Capurso abbia versato il saldo concordato a tutti i suoi fornitori per il latte ritirato nei mesi di marzo e aprile del 2020²², pagando loro un importo anche superiore ai 2 cts/litro stabiliti dall'accordo (sino ad un max di 3 cts) nei casi in cui il prezzo inizialmente concordato con l'allevatore era superiore ai 41 cent/litro²³. Tutti gli allevatori hanno emesso fatture a saldo per il latte consegnato nel bimestre marzo-aprile 2020.

29. Complessivamente, la Capurso ha pagato, entro il 26 gennaio 2021, per le fatture di saldo emesse dagli allevatori suoi conferitori, un totale di circa 143 mila euro²⁴, a fronte di un contributo di circa 126 mila euro ricevuto come risarcimento per i maggiori costi sostenuti²⁵. Il pagamento del saldo ai fornitori, pertanto, ha comportato per il caseificio il trasferimento integrale agli allevatori del contributo regionale ricevuto, oltre che un ulteriore ricorso a fondi propri. La società di trasformazione, pertanto, pure a fronte del ritiro integrale del latte prodotto dai conferitori nei mesi di marzo e aprile 2020, e della conseguente necessità di smaltire le quantità in esubero, non ha

¹⁸ Determinazione n. 212 del 29.09.2020 della dirigente della Sezione Servizio Filiere Agricole Sostenibili e Multifunzionalità, pubblicata sul BURP n. 136 del 01.10.2020.

¹⁹ Determinazione n. 278 del 1.12.2020 del dirigente Sezione Competitività delle filiere agroalimentari SEZIONE COMPETITIVITA' DELLE FILIERE AGROALIMENTARI, pubblicata in BURP n. 161 del 3-12-2020.

²⁰ Doc. 5.7.

²¹ Doc. 5.7, cit.

²² Docc. 5.3.1, 5.3.2 e 5.4.

²³ Il prezzo base contrattato con ciascun singolo allevatore dal caseificio era infatti, nel 10-15% dei casi, diverso rispetto a quello pari a 41 cts generalmente applicato, collocandosi in un range compreso tra i 39 e i 44 cts/litro (Doc. 5.4).

²⁴ Doc. 5.4.

²⁵ Doc. 5.2.

ottenuto un completo risarcimento dei maggiori oneri sostenuti per lo stoccaggio dei prodotti stagionati, la produzione e il congelamento delle cagliate, la concessione di sconti e dilazioni di pagamento ai propri acquirenti di prodotto finito.

30. Dal canto loro, gli allevatori hanno ricevuto, ad esito della vicenda: un acconto di 36 cts dal caseificio Capurso per il latte ritirato nei mesi di marzo e aprile 2020; un saldo successivo di 2 cts/lit, ove il prezzo inizialmente concordato era pari a 41 cts/lit, o di valore più elevato nel caso di un prezzo base contrattato superiore ai 41 cts; un contributo pubblico specificamente destinato agli allevatori.

3.4 La posizione di Coldiretti

31. Coldiretti Puglia, nell'ambito della propria audizione²⁶, ha confermato di avere interagito con i caseifici nel corso del mese di marzo 2020 in relazione alla crisi del settore latte, anche partecipando a un "Tavolo Latte" tenutosi in data 25 marzo 2020. Nell'ambito di tale incontro, Confindustria Bari aveva illustrato la decisione dei trasformatori di proporre agli allevatori conferenti il pagamento, a titolo di acconto, di soli 36 cent/lit per il latte conferito, in attesa del riconoscimento dei contributi regionali²⁷; tale decisione, tuttavia, non era stata né avallata né condivisa dai rappresentanti degli allevatori, e in particolare da Coldiretti, che è l'associazione di produttori agricoli maggiormente rappresentativa in Puglia.

32. Pertanto, dopo l'invio della lettera del 27 marzo 2020 da parte dei 4 caseifici pugliesi, e precisamente il 31 marzo 2020, Coldiretti Puglia e ARA Puglia, che rappresentano complessivamente la maggioranza degli allevatori pugliesi, hanno segnalato tali condotte all'allora Ministro delle Politiche Agricole, oltre che al Presidente della Regione Puglia e ai Prefetti, invitando gli allevatori a non effettuare le fatture in acconto.

33. Le motivazioni della mancata approvazione della condotta dei caseifici da parte delle due organizzazioni segnalanti sarebbero sostanzialmente le seguenti: in primo luogo, i caseifici hanno comunicato a fine marzo 2020 una riduzione del prezzo pagato per le consegne di marzo, modificando in modo unilaterale e retroattivo le condizioni concordate; in secondo luogo, secondo quanto dichiarato dai rappresentanti di Coldiretti Puglia, gli allevatori si erano già autoimposti una riduzione delle quantità prodotte del 20% per far fronte alla crisi del settore, con conseguente erosione pressoché completa dei propri guadagni.

34. Infine, in relazione al successivo pagamento del saldo da parte dei caseifici nel mese di gennaio 2021, Coldiretti Puglia, nell'ambito della propria audizione, ha rappresentato quanto segue: *i)* i contributi ricevuti dagli allevatori avrebbero dovuto rappresentare un ristoro per gli allevatori, in ragione delle perdite da essi subite anche per i mancati ritiri del prodotto, e non essere detratti dal saldo dovuto, così come hanno fatto i caseifici; *ii)* molti allevatori non avrebbero ancora ricevuto il saldo del prezzo dovuto.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

35. La Parte, nell'ambito della propria memoria del 28 gennaio 2021²⁸, ha sviluppato le seguenti principali argomentazioni difensive.

²⁶ Doc. 8.

²⁷ Doc. 9.10.

²⁸ Doc. 5.

4.1 Sull'improcedibilità dovuta alla tardività dell'avvio del procedimento

36. La società Capurso ha in primo luogo eccepito la tardività della Comunicazione dell'avvio per intervenuto decorso del termine di decadenza di notifica della contestazione entro e non oltre 90 giorni dall'accertamento di cui all'art. 14 della Legge n. 689/1981. In particolare, essendo la segnalazione da parte dell'ICQRF pervenuta in data 3 agosto 2020, secondo quanto sostenuto dalla Parte, la comunicazione di avvio del procedimento, contenente la contestazione della violazione di legge, avrebbe dovuto essere notificata entro il 1° novembre 2020 e non, come in effetti avvenuto, il 29 dicembre 2020.

4.2 Sul carattere di eccezionalità della crisi determinata dalla pandemia

37. Il caseificio ha altresì argomentato come gli eventi che li hanno indotti ad adottare le condotte contestate avessero carattere di assoluta eccezionalità, gravità e imprevedibilità: l'emergenza sanitaria mondiale aveva infatti determinato un crollo degli ordinativi e delle vendite aziendali, dovuto sia alla chiusura imposta alle attività di ristorazione sia alle limitazioni degli scambi con l'estero.

4.3 Sull'assenza di ingiustificata gravosità della condotta

38. Secondo quanto dichiarato dalla Parte, le riduzioni delle vendite verso il canale "*normal trade*" e verso i mercati esteri verificatesi nei mesi di marzo e aprile del 2020 avrebbero determinato, per la prima volta negli ultimi 8 anni, un calo di fatturato della Capurso (superiore al 20%), a fronte di previsioni effettuate prima del diffondersi che indicavano invece aumenti di fatturato nel 2020 rispetto al 2019 nell'ordine del 40%. Si poneva quindi l'urgenza di assumere iniziative a salvaguardia dell'intera filiera lattiero casearia, in un giusto equilibrio delle esigenze degli acquirenti e degli allevatori.

39. Nel contesto di crisi descritto, il caseificio non avrebbe comunque applicato una riduzione del prezzo concordato, bensì una mera modifica delle modalità di pagamento, mantenendo l'impegno al riconoscimento dell'importo dovuto una volta ricevuti gli attesi contributi regionali e nazionali. Infatti, ad esito dell'erogazione dei contributi pubblici agli allevatori e ai trasformatori, gli allevatori hanno comunque ricevuto il saldo del pagamento in acconto effettuato per i mesi di marzo ed aprile 2020, per il quale hanno peraltro emesso regolare fattura.

40. D'altro canto, la scelta della società Capurso di continuare a ritirare anche il latte in esubero prodotto dagli allevatori, per garantire la continuità aziendale di questi ultimi, avrebbe comportato ingenti costi per il caseificio (per la refrigerazione delle cagliate e lo stoccaggio delle produzioni da destinare alla stagionatura) che si sarebbero riverberati anche sul periodo della seconda fase della pandemia. In particolare, nei mesi di novembre 2020 e gennaio 2021, continuando a ritirare tutto il latte prodotto dagli allevatori, e avendo ancora in giacenza parte della cagliata surgelata a marzo/aprile, il caseificio si sarebbe visto costretto a vendere il latte in esubero a prezzi sottocosto.

4.4 Sull'assenza di unilateralità e di retroattività della decisione

41. Non vi sarebbe stata alcuna imposizione unilaterale agli allevatori, posto che prima dell'invio della comunicazione ai fornitori vi era stata una fitta interlocuzione tra i rappresentanti di tutte le categorie interessate dalla crisi, avvenuta attraverso numerosi incontri ai quali avevano partecipato gli stessi allevatori conferenti, per il tramite delle più importanti associazioni di categoria, ivi compresa Coldiretti. Nell'ambito di tali incontri, le scelte assunte dai caseifici in merito al prezzo del latte sarebbero state condivise tra aziende casearie e allevatori, mediante la comune definizione del seguente iter: *i)* ritiro da parte delle aziende casearie di tutto il latte contrattualizzato con gli allevatori, pur in presenza di una forte contrazione dei volumi di produzione; *ii)* pagamento in

acconto da parte delle aziende casearie a favore degli allevatori di € 0.36/litro, al fine di contemplare eventuali futuri contributi pubblici in favore degli allevatori a ristoro della riduzione del prezzo del latte.

42. La condivisione delle condotte della società Capurso troverebbe riscontro, secondo quanto sostenuto dalla Parte, anche nel documento dell'8 aprile 2020, sottoscritto dalle primarie aziende casearie locali (tra cui la Capurso) e da tutte le associazioni di categoria degli allevatori (tranne la Coldiretti). In tale documento, le parti, nel richiedere il supporto finanziario delle istituzioni nazionali e regionali, concordavano nel *“pagamento, a titolo di acconto, del prezzo del latte per il mese di marzo ad € 0,36/litro, oltre i parametri qualitativi, tanto per consentire agli allevatori di procedere con le spese necessarie per la continuità aziendale e permettere ai trasformatori di far fronte ai maggiori costi per lo stoccaggio delle produzioni trasformate e da destinare alla stagionatura”*.

43. Inoltre, quanto al presunto carattere di retroattività della comunicazione ai fornitori del 27 marzo 2020, la Parte ha sottolineato come essa sia stata fatta solo a seguito degli sviluppi della condizione pandemica e delle conseguenti decisioni adottate dal Governo a metà marzo 2020, e, comunque, quando i caseifici erano già certi dell'impegno della Regione a mettere in campo sostegni economici. D'altro canto, il carattere di retroattività della condotta sarebbe da escludersi anche in ragione della non definitività dell'azione comunicata, consistente nel pagamento di un prezzo di 36 cts di euro/lt a titolo di "acconto", il che lasciava necessariamente intendere che sarebbe seguito un "saldo", e dava quindi contezza di una situazione in divenire, per nulla definita ed immutabile.

V. VALUTAZIONI

5.1 Cenni al quadro normativo di riferimento

44. L'articolo 62 - *Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari* - del D.L. 1/2012²⁹ ha attribuito all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato una competenza in materia di relazioni commerciali tra operatori della filiera agro-alimentare, qualificando come illeciti amministrativi una serie di condotte poste in essere nel contesto di rapporti contrattuali aventi ad oggetto la cessione di prodotti agricoli e agroalimentari. Tale disciplina trova la sua *ratio* prevalente nell'avvertita necessità di offrire tutela alle piccole e medie imprese fornitrici di prodotti agricoli e alimentari nei confronti delle controparti contrattuali dotate di maggiore potere negoziale, siano esse trasformatori industriali o grandi gruppi distributivi della GDO³⁰.

45. In particolare, il secondo comma dell'art. 62 del D.L. 1/2012 stabilisce che, nelle relazioni commerciali tra operatori economici in materia di cessione di prodotti agricoli e agro-alimentari, è vietato *“imporre direttamente o indirettamente condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, nonché condizioni extracontrattuali e retroattive;”* (comma 2, lettera a)) e *“adottare ogni ulteriore condotta commerciale sleale che*

²⁹ 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).

³⁰ Per una disamina approfondita della ratio, dei presupposti di applicazione e delle fattispecie previste dall'art. 62 si rinvia alla II Parte *“Le relazioni verticali GDO-fornitori e gli strumenti di intervento dell'Autorità antitrust”*, Capitolo IV *“Articolo 62 della l. n. 27/2012 e articolo 9 della l. n. 192/98 come strumenti alternativi di tutela contro il buyer power”*, dell'Indagine conoscitiva condotta dall'Autorità sulla Grande Distribuzione Organizzata (delibera n. 24465 del 24/07/2013 *“IC43 - SETTORE DELLA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA”*, Boll. 31/2013).

risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento” (comma 2, lettera e)).

46. Le modalità applicative dell’articolo 62 sono state definite nel successivo *Decreto di attuazione* n. 199/2012³¹, che, all’art. 1, ha delimitato l’ambito di applicazione della norma “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”.

5.2 L’infondatezza dell’eccezione di improcedibilità dovuta alla tardività dell’avvio

47. Non appare meritevole di accoglimento l’eccezione di Parte in merito alla tardività della Comunicazione dell’avvio per intervenuto decorso del termine di decadenza di notifica della contestazione. Infatti: i) l’art. 6 del Regolamento sulle procedure istruttorie³² stabilisce che l’avvio dell’istruttoria “è disposto entro il termine di 180 (centottanta) giorni dal ricevimento dell’istanza di intervento” e la notifica della comunicazione di avvio del procedimento, avvenuta il 29 dicembre 2020, è stata effettuata entro il termine di 180 previsti dal Regolamento; ii) come ribadito dalla giurisprudenza recente, il termine decadenziale di cui all’art. 14 l. n. 689/1981 non trova diretta applicazione nei procedimenti “antitrust”, per i quali rileva, ai fini della individuazione del termine iniziale, l’acquisizione della “piena conoscenza” della condotta illecita piuttosto che la notizia del fatto ipoteticamente sanzionabile³³; iii) a seguito della segnalazione pervenuta dall’ICQRF in data 3 agosto 2020, la Direzione ha chiesto alcuni chiarimenti e integrazioni al segnalante, pervenuti in data in data 23 dicembre 2020, al fine di acquisire contezza degli elementi necessari per poter compiutamente ipotizzare la violazione di legge come contestata.

5.3 La sussistenza di un significativo squilibrio di potere contrattuale

48. Nel caso in esame, sussistono una serie di elementi che consentono di accertare la sussistenza di un significativo squilibrio di potere negoziale tra le parti del contratto di fornitura - ossia il caseificio Capurso, da un lato, e ciascuno dei rispettivi fornitori di latte crudo, dall’altro - anche indipendentemente dalle specifiche caratteristiche di ciascuno dei fornitori.

49. 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.

50. 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

³¹ 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”.

³² Adottato con Delibera AGCM n. 24220 del 06 febbraio 2013.

³³ Cfr. Tar Lazio, I, 29 luglio 2020, n. 8850.

generalmente conferita a una sola impresa di trasformazione, alimentandone una minima percentuale del fabbisogno complessivo: i trasformatori, al contrario, si avvalgono di numerosi fornitori di latte crudo; il Caseificio Capurso, in particolare, si avvale di circa 80 fornitori.

5.4 L'assenza di ingiustificata gravosità delle condizioni applicate agli allevatori

51. Gli accertamenti effettuati in istruttoria consentono di accogliere le argomentazioni difensive formulate dalla società Capurso in relazione alla presenza di ragionevoli giustificazioni alla condotta adottata da tale operatore nei mesi di marzo e aprile del 2020, sostanzialmente riconducibili alle circostanze assolutamente eccezionali, gravi e imprevedibili che hanno generato, nel periodo di riferimento, un drastico calo delle vendite di prodotti finiti e una conseguente difficoltà di collocamento delle eccedenze di materia prima che il caseificio era contrattualmente obbligato a ritirare.

52. Inoltre, ai fini della valutazione di una sostanziale assenza di gravosità della condizione applicata agli allevatori, appare dirimente la circostanza che la riduzione del prezzo inizialmente corrisposto agli allevatori per i ritiri effettuati nel mese di marzo 2020 si sia in concreto tradotta, alla luce delle intenzioni del caseificio e della successiva condotta tenuta, nel pagamento di un acconto e di un saldo successivo. Pertanto, in considerazione delle incertezze connesse all'effettiva durata della crisi pandemica, nonché ai tempi e alle modalità di implementazione delle misure di sostegno previste, tale condotta non risulta integrare una modifica unilaterale retroattiva di una condizione contrattuale.

53. D'altro canto, le stesse organizzazioni ARA e Coldiretti, nella propria segnalazione indirizzata al Ministro delle Politiche Agricole e al Presidente della Regione Puglia, lamentavano sostanzialmente come la lettera del 27 marzo 2020, inviata dai 4 caseifici ai propri allevatori conferenti, non fornisse sufficienti garanzie sull'effettivo pagamento di un saldo successivo al pagamento in acconto, che è stato invece regolarmente corrisposto nel gennaio 2021 dal caseificio Capurso.

54. Vale inoltre considerare come, a fronte di documentati incrementi dei costi subiti dal Caseificio in ragione del calo delle vendite e della conseguente necessità di destinare parte della materia prima alla lavorazione di prodotti stagionati o congelati³⁴, l'operatore si è comunque impegnato a mantenere fede ai propri obblighi contrattuali di ritiro del prodotto, piuttosto che acquistare materia prima a basso costo da altre zone produttive e/o proporre agli allevatori una risoluzione del contratto stesso.

55. L'assenza di un intento speculativo da parte dei caseifici risulta essere stata riconosciuta anche da diverse organizzazioni agricole che, con il documento sottoscritto in data 8 aprile 2020, hanno formalmente ratificato, sia pure alcuni giorni dopo la comunicazione agli allevatori del 27 marzo 2020, la decisione relativa al pagamento in acconto del latte di 36 cts/lit, riconoscendone un intento di salvaguardia degli interessi complessivi della filiera, a fronte dell'impegno dei trasformatori di farsi carico di ritirare il prodotto in esubero. In particolare, le condotte adottate dai caseifici sono state ritenute idonee a contemperare *“l'esigenza degli allevatori di procedere con le spese necessarie per la continuità aziendale e quella dei trasformatori di far fronte ai maggiori costi per lo stoccaggio delle produzioni trasformate e da destinare alla stagionatura”*.

5.5 Le condotte adottate dalla Parte successivamente all'avvio del procedimento

56. Preliminarmente si osserva che le condotte adottate dalla società Capurso successivamente all'avvio del procedimento in corso non costituiscono, di per sé, oggetto di contestazione e di accertamento nell'ambito dell'istruttoria, potendo esse rappresentare soltanto elementi di contesto

³⁴ Docc. 5.9 e 5.10.

utili alla valutazione delle finalità e degli effetti delle condotte contestate in sede di avvio del procedimento, adottate dal caseificio nei mesi di marzo e aprile del 2020.

57. Tanto premesso, la circostanza che, una volta completata la fase di erogazione dei sostegni pubblici - liquidati sia agli allevatori che ai caseifici -, la società Capurso abbia effettivamente proceduto ad erogare il saldo a tutti i propri allevatori conferenti (per le quantità di latte ritirate nei mesi di marzo e aprile del 2020) contribuisce a delineare un atteggiamento di sostanziale correttezza e buona fede mantenuto dal caseificio nei confronti dei propri fornitori, corroborando la tesi che la condotta contestata rappresentasse, già nelle intenzioni del suo proponente, una mera suddivisione del pagamento in un importo in acconto e in un saldo successivo, piuttosto che in una decurtazione unilaterale del prezzo complessivo.

58. Analogamente indicativa dell'assenza di un intento speculativo della società Capurso ai danni degli allevatori appare la circostanza che la definizione dell'importo da erogare a saldo, impregiudicata in questa sede ogni valutazione in merito alla sua concreta adeguatezza e proporzionalità, sia stata effettuata dal caseificio ad esito di un preventivo accordo con alcune associazioni di rappresentanza del mondo agricolo, che avevano già in precedenza approvato la decisione del pagamento in acconto.

59. In particolare, l'accordo siglato il 7 gennaio 2021 con tali associazioni contemplava, ad esito di una complessiva valutazione dei danni subiti e dei ristori ricevuti da ciascuna delle parti interessate, il pagamento di un importo pari a 2 cts per ogni litro di latte ritirato nei mesi di marzo e aprile, che il caseificio Capurso ha versato a tutti gli allevatori, incrementandolo anche di un centesimo laddove il prezzo base contrattato con gli allevatori risultava superiore ai 41 cts/lit.

60. A tale riguardo, con specifico riferimento a quanto argomentato da Coldiretti nell'ambito della propria audizione, valgano le seguenti considerazioni: *i)* tutti i fornitori del caseificio Capurso risultano ad oggi aver ricevuto il saldo del prezzo per i ritiri effettuati nel mese di marzo; *ii)* in considerazione dell'intento mutualistico di ripartizione dei rischi prodotti dalla crisi alla base dell'accordo ratificato da diverse organizzazioni agricole e del fatto che gli allevatori non risultano aver subito decurtazioni nei ritiri di materia prima rispetto a quanto contrattualmente concordato, non appare in questa sede censurabile la circostanza che nella quantificazione del saldo da erogare si sia tenuto conto anche dei ristori già ricevuti dagli allevatori.

5.6 Conclusioni sui profili di illiceità delle condotte

61. Le evidenze acquisite nell'ambito del procedimento portano complessivamente a ritenere che non vi siano elementi sufficienti a considerare le condotte commerciali poste in essere dalla società Capurso in contrasto con l'art. 62, comma 2, del D.L. 1/2012.

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che non vi siano elementi sufficienti a considerare le condotte commerciali poste in essere dalla società Caseificio Capurso in contrasto con l'articolo 62, comma 2, del D.L. 1/2012, così come interpretato anche ai sensi dell'art. 4, comma 1, del *Decreto di attuazione*;

DELIBERA

che, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, non vi sono elementi sufficienti a ritenere che le condotte commerciali poste in essere dalla società Caseificio Capurso integrino una violazione dell'articolo 62, comma 2, del D.L. 1/2012, così come interpretato anche ai sensi dell'art. 4, comma 1, del *Decreto di attuazione*.

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

AL31C - D'AMBRUOSO FRANCESCO/CONTRATTI CESSIONE LATTE CRUDO IN PERIODO EMERGENZIALE COVID-19*Provvedimento n. 29732*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 giugno 2021;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTO il 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 anche *art. 62*);

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 anche *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 anche *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

1. D'Ambruoso Francesco S.r.l. (di seguito Caseificio D'Ambruoso o D'Ambruoso) è una società con sede a Putignano (BA), attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero caseari tipici pugliesi. Caseificio D'Ambruoso ha raccolto latte bovino, nel corso del 2020, da 43 allevatori localizzati tra le provincie di Bari e Taranto. Nell'anno 2019, la società ha realizzato un fatturato pari a circa 20,2 milioni di euro.

2. Il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari, Forestali e del Turismo – Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione delle Frodi (di seguito ICQRF) ha effettuato la segnalazione a seguito di una denuncia ricevuta da Coldiretti Puglia e da ARA (Associazione Regionale Allevatori) Puglia. Coldiretti Puglia è un'organizzazione di produttori che costituisce l'articolazione locale dell'omonima organizzazione nazionale e rappresenta circa 50 mila imprese agricole regionali. ARA Puglia è un organismo associativo di primo grado che ha

incorporato le Associazioni Provinciali Allevatori di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto e che è, a sua volta, associato all'AIA (Associazione Italiana Allevatori).

II. L'OGGETTO E L'ITER DEL PROCEDIMENTO

3. Con atto del 29 dicembre 2020, prot. n. 96349¹, è stato comunicato alla società D'Ambruoso l'avvio del procedimento istruttorio AL31C, volto a verificare l'esistenza di presunte condotte commerciali in violazione dell'art. 62, comma 1 e comma 2, lettera a) e/o lettera e) del D.L. 1/2012, come convertito in l. n. 27/2012.

4. Il procedimento è stato avviato sulla base delle informazioni e della documentazione acquisite agli atti, con particolare riferimento a un'istanza di intervento pervenuta in data 3 agosto 2020 dall'ICQRF², integrata in data 23 dicembre 2020³, ai sensi dell'art. 62, comma 8, del D.L. 1/2012 e dell'art. 4 del *Regolamento sulle procedure istruttorie*.

5. In particolare, nella comunicazione di avvio del procedimento, sono state contestate alla società D'Ambruoso presunte violazioni del comma 2 dell'art. 62 rappresentate dalle seguenti condotte: *i)* la decisione unilaterale di non corrispondere per intero ai propri allevatori conferenti il prezzo stabilito contrattualmente, e pertanto dovuto, per il ritiro e l'acquisto del latte effettuati nei mesi di marzo e aprile del 2020; *ii)* l'invio della comunicazione di tale decisione, peraltro riferita ai soli quantitativi ritirati durante il mese di marzo 2020, alla fine del mese di marzo stesso, conferendo alla comunicazione efficacia retroattiva; *iii)* il pagamento agli allevatori, per i mesi di marzo e aprile 2020, del solo prezzo in acconto pari a 36 cts/lit; *iv)* il pagamento di un prezzo base di 39 cts al litro anche per il successivo mese di maggio, laddove il prezzo generalmente riconosciuto nei mesi di gennaio e febbraio era pari a 40 cts/lit.

6. Inoltre, alla Parte sono state contestate le seguenti ipotesi di violazione del comma 1 dell'art. 62: *i)* l'assenza di un contratto scritto per 7 dei 43 allevatori dai quali è stato ritirato il latte nel corso della prima metà del 2020; *ii)* la mancata specificazione puntuale del prezzo di vendita nei contratti stipulati per iscritto con i rimanenti allevatori, indicazione sostituita da un impegno del fornitore a *"ritirare il prodotto alle migliori condizioni di mercato, con riferimento ai listini prezzi dei mercati in vigore al momento del conferimento, rilevabili anche dai bollettini emessi dall'ISMEA o da quelli stabiliti dagli accordi interprofessionali di categoria"*.

7. Contestualmente al procedimento nei confronti della società D'Ambruoso, sono stati avviati altri 4 procedimenti analoghi nei confronti di altrettanti caseifici pugliesi, e segnatamente: Caseificio Palazzo S.p.A. (AL31A), Capurso Azienda Casearia S.r.l. (AL31B), Delizia S.p.A. (AL31D), Caseificio Sette Colli S.r.l. (AL31E).

8. In data 28 gennaio 2021, la società D'Ambruoso ha risposto alla richiesta di informazioni formulata dagli Uffici contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento e ha presentato una memoria difensiva⁴, integrata in data 7 aprile 2021⁵.

¹ Doc. 3.

² Doc. 1 e all.ti.

³ Doc. 2 e all.ti.

⁴ Doc. 4 e all.ti.

⁵ Doc. 7 e all.ti.

9. Nel corso del procedimento, inoltre, in data 1° aprile 2021, gli Uffici hanno sentito in audizione i rappresentanti di Coldiretti Puglia⁶, i quali hanno inviato ulteriore documentazione in data 13 aprile 2021⁷.

10. In data 13 aprile 2021, l’Autorità ha deliberato di prorogare il termine di conclusione del procedimento al 30 giugno 2021, dandone comunicazione alle Parti in data 14 aprile 2021⁸. Inoltre, in data 27 aprile 2021 sono stati acquisiti agli atti due documenti inseriti nel fascicolo AL31A⁹.

11. In data 12 maggio 2021, ai sensi dell’art. 16, comma 1, del “*Regolamento sulle procedure istruttorie*”, è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria, fissata al 28 maggio 2021, ed è stato concesso alle Parti un termine di 12 giorni per la presentazione di memorie e documenti¹⁰. In data 21 maggio 2021, la società D’Ambruoso ha presentato una memoria conclusiva¹¹.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

3.1 Il contesto di riferimento

12. Le informazioni acquisite agli atti nel corso dell’istruttoria consentono di ricostruire come segue il contesto e la cronologia di circostanze e di avvenimenti nei quali vanno collocate le condotte contestate.

13. Come noto, sul finire del mese di febbraio del 2020, ha avuto inizio l’emergenza sanitaria tuttora in corso, che, sin dalla prima decade del mese di marzo 2020, ha causato una drastica riduzione delle vendite del caseificio D’Ambruoso, causata sia dalla chiusura del canale *horeca* durante il periodo di *lock down* che dalla riduzione degli acquisti di prodotti freschi da parte dei consumatori. In particolare, sulla base dei dati forniti dalla Parte¹², risulta che, nei mesi di marzo e aprile 2020, si è registrato un calo del fatturato della società rispetto all’analogo periodo dell’anno precedente pari, rispettivamente nei due mesi, al 32% e al 42%. La diminuzione delle vendite è stata pari al 32% anche nel mese di maggio e si è protratta per tutti i mesi successivi del 2020, con percentuali di diminuzione anche superiori al 20%.

14. La contrazione degli sbocchi di mercato ha determinato un consistente *surplus* produttivo del caseificio, il quale, per evitare di distruggere ingenti quantitativi di prodotto fresco, si è visto costretto a trasformare il latte crudo in prodotto da stagionare o in cagliata da destinare al congelamento, con conseguenziale aggravio dei costi sopportati per la messa in opera di tali attività.

15. In tale periodo, i principali caseifici della zona hanno avviato una serrata interlocuzione con tutti gli altri attori della filiera, quali le associazioni di categoria degli allevatori (tra cui anche Coldiretti), Confindustria e i rappresentanti delle istituzioni (Comune di Putignano e Regione Puglia), per concordare ogni opportuna iniziativa di salvaguardia degli interessi della filiera stessa. In particolare, tra il 16 e il 24 marzo 2020, si sono susseguiti numerosi incontri in video conferenza organizzati con i soggetti elencati, aventi ad oggetto la “crisi latte”¹³.

⁶ Doc. 6.

⁷ Doc. 8 e all.ti

⁸ Doc. 9.

⁹ Doc. 10.

¹⁰ Doc. 11.

¹¹ Doc. 12.

¹² Doc. 4.12.

¹³ Doc. 10.1.

16. In data 26 marzo 2020, si è svolto un incontro tra i principali caseifici pugliesi, rappresentanti di Confindustria e alcuni funzionari della Regione Puglia, nell'ambito del quale i rappresentanti della Regione hanno confermato l'intenzione (già discussa nei precedenti incontri) di trovare una soluzione condivisa alla crisi e di mettere in campo azioni di sostegno all'intera filiera della Regione Puglia, ad integrazione di quanto già disposto dal D.L. "Cura Italia"¹⁴.

3.2 Le presunte pratiche commerciali sleali

17. Nel contesto descritto, in data 27 marzo 2020, la società D'Ambruoso (unitamente ad altri 3 caseifici regionali, destinatari, rispettivamente, dei procedimenti AL31A, AL31B e AL31D) ha inviato ai propri fornitori di latte bovino una lettera con la quale comunicava la decisione di pagare soltanto un acconto pari 0,36 euro/lt per il latte ritirato nel mese di marzo, trattenendo la rimanente somma, al fine di rimborsarla successivamente in base agli accordi raggiunti con le istituzioni in materia di contributi¹⁵.

18. Il caseificio ha quindi pagato, sia per il latte ritirato nel mese di marzo che per quello ritirato nel mese di aprile 2020, un acconto di 36 cts di euro per ogni litro di latte ritirato, oltre ai premi qualità concordati. Dal mese di maggio, il caseificio ha invece corrisposto per intero il prezzo base di acquisto, fissato a 39 cts. Poiché nel contratto non è specificato il prezzo pattuito, che risulta genericamente agganciato alle quotazioni di mercato, gli accertamenti svolti non consentono di verificare la corrispondenza di tale importo con l'importo del prezzo base concordato con gli allevatori per tale periodo. Vale comunque in proposito evidenziare che, come si vedrà più avanti (cfr. *infra*, par. 3.4), il prezzo di mercato del latte si è effettivamente mantenuto, a partire dal mese di maggio, su un livello inferiore rispetto a quello relativo ai mesi di gennaio e febbraio.

19. Durante i mesi di marzo e aprile 2020, risulta che il caseificio abbia comunque ritirato interamente i quantitativi di latte prodotti dai propri allevatori conferenti, assicurando loro la continuità della produzione aziendale. In particolare, sulla base dei dati forniti dalla Parte, quest'ultima risulta avere ritirato un quantitativo di latte crudo di poco inferiore, complessivamente (-4% circa), rispetto a quello ritirato nel bimestre precedente, ma superiore del 37% circa rispetto a quanto contrattualmente stabilito¹⁶.

3.3 Gli eventi e le condotte successive

20. Il 1° aprile 2020, è stata depositata la proposta di Legge Regionale "*Misure straordinarie di sostegno*", sfociata nella L.R. Puglia n. 13 del 13.05.20, che ha poi dato luogo a un avviso pubblico per la concessione di aiuti alle industrie di trasformazione, pubblicato il primo ottobre 2020.

21. L'8 aprile 2020, diverse organizzazioni agricole (OO.PP.AA., Alleanze Cooperative Italiane Settore Agroalimentare Puglia, UCI Puglia, CIA Puglia, Federagripesca Puglia, Legacoop Puglia e AGCI Puglia), con la sola eccezione di Coldiretti, hanno sottoscritto, unitamente ai 4 principali caseifici della zona (tra i quali D'Ambruoso), un documento con il quale si prendeva atto della situazione di difficoltà dei caseifici e della necessità di uno sforzo comune dei protagonisti della filiera per concordare iniziative a sostegno del settore caseario¹⁷. In tale documento, in particolare, le associazioni agricole di categoria, pur contestando che la lettera agli allevatori del 27 marzo 2020 fosse stata inviata dai 4 caseifici in assenza di un preventivo accordo con la parte agricola, approvavano, sul piano sostanziale, la decisione relativa al pagamento in acconto del latte di 36

¹⁴ Doc. 10.2.

¹⁵ Doc. 1.2.

¹⁶ Elab. su doc. 4.11.

¹⁷ Doc. 4.4.

cts/lt, assunta dai 4 caseifici, riconoscendone l'assenza di intento speculativo e la finalità di salvaguardia degli interessi della filiera.

22. Nel medesimo documento, si sottolineava come, a livello regionale, il 27% della produzione di latte del mese di marzo 2020 non fosse stata ritirata, laddove, invece, i 4 caseifici firmatari della comunicazione del 27 marzo avevano tutti ritirato per intero i quantitativi di latte prodotti dai propri allevatori. Le verifiche effettuate dalla Direzione sulla base dei dati richiesti alle Parti, evidenziano al riguardo che i produttori conferenti latte al caseificio D'Ambruoso, nel bimestre marzo/aprile 2020, hanno complessivamente ridotto la propria produzione di latte soltanto del 4% rispetto al precedente bimestre¹⁸.

23. In data 15 maggio 2020, è stata emanata la Legge Regionale n. 13, "*Misure straordinarie di sostegno al settore lattiero-caseario*", che prevedeva, tra l'altro, l'erogazione di contributi a fondo perduto sia agli allevatori (art. 1) che "*ai trasformatori con sede in Puglia che ritirano il latte pugliese, sulla base dei prezzi praticati sino a febbraio 2020, esclusivamente dagli allevatori con attività ubicate sul territorio regionale*" (art. 3).

24. Nei mesi di luglio e agosto 2020, la Regione Puglia ha disposto inoltre la pubblicazione del Bando Pubblico per gli "*Aiuti in favore degli allevatori operanti nel settore lattiero – caseario*"¹⁹, previsti, a seguito degli impatti sul settore conseguenti alla pandemia da Covid 19, in ragione del numero di "capi grossi" (bestiame da latte) detenuti dall'azienda beneficiaria e, pertanto, indicativamente rapportati alla produzione di latte di ciascun allevatore.

25. Il primo ottobre 2020, veniva pubblicato l'avviso per la presentazione delle domande di aiuto in favore dei trasformatori di latte pugliesi²⁰. In premessa di tale avviso, si ricordava come la natura eccezionale dell'epidemia e la sua imprevedibilità avessero comportato l'alterazione delle ordinarie condizioni di mercato in cui le imprese operano, determinando un forte calo delle vendite da parte dei caseifici, soprattutto con riferimento al comparto dei prodotti freschi, e un conseguente crollo delle quotazioni dei prodotti finiti.

26. Nel corso del mese di ottobre 2020, la società D'Ambruoso ha presentato domanda di ammissione ai contributi; nel mese di dicembre dello stesso anno, è stata pubblicata la lista dei caseifici ammessi a ricevere i contributi, tra i quali anche il caseificio D'Ambruoso²¹, e sono stati quindi liquidati i contributi stessi. Nello stesso mese, sono stati altresì liquidati i contributi ai fornitori.

27. In data 7 gennaio 2021, preso atto degli avvenuti interventi di sostegno, il caseificio D'Ambruoso e gli altri 3 caseifici firmatari della proposta di pagamento in acconto del 27 marzo 2020, da un lato, e le associazioni di categoria agricole firmatarie dell'accordo dell'8 aprile (escluse Coldiretti e ARA), dall'altro, hanno concordato il pagamento di altri 2 cts al litro agli allevatori a saldo del prezzo pagato in acconto per i mesi di marzo e aprile 2020 (36 cts al litro)²².

28. L'accordo del 7 gennaio 2021 è stato sottoscritto "*in coerenza ed adempimento rispetto a quanto previsto nel precedente verbale dell'8.04.2020 e nell'interesse sia dei trasformatori che degli allevatori, allo scopo anche di mantenere immutate le stalle, anche a seguito del contributo liquidato*

¹⁸ Elab. su doc. 4.11.

¹⁹ Determinazioni del Dirigente Sezione Competitività delle Filiere Agroalimentari della Regione Puglia n. 163 del 13 luglio 2020 e n. 187 del 07 agosto 2020.

²⁰ Determinazione n. 212 del 29.09.2020 della dirigente della Sezione Servizio Filiere Agricole Sostenibili e Multifunzionalità, pubblicata sul BURP n. 136 del 01.10.2020.

²¹ Determinazione n. 278 del 1.12.2020 del dirigente Sezione Competitività delle filiere agroalimentari SEZIONE COMPETITIVITA' DELLE FILIERE AGROALIMENTARI, pubblicata in BURP n. 161 del 3-12-2020.

²² Doc. 4.5.

dalla Regione, nonostante il protrarsi dell'epidemia e la contrazione delle vendite". E ciò anche in considerazione dell'impegno assunto dai trasformatori "con uno sforzo ampiamente riconosciuto, a garantire il ritiro del latte"²³.

29. Sulla base dei dati forniti dalla Parte, risulta che la società D'Ambruoso ha pagato il saldo concordato a tutti i suoi fornitori per il latte ritirato nei mesi di marzo e aprile del 2020²⁴, versando loro un importo pari a 2 cts/lt, come stabilito dall'accordo. Tutti gli allevatori hanno pertanto ricevuto dal caseificio un pagamento pari a 38 cts/ per il latte consegnato nel secondo bimestre del 2020.

30. Complessivamente, il caseificio D'Ambruoso ha pagato, nel mese di gennaio 2021, per le fatture di saldo emesse dagli allevatori suoi conferitori, un totale di circa 47 mila euro²⁵, a fronte di un contributo di circa 42 mila euro ricevuto come risarcimento per i maggiori costi sostenuti²⁶. Il pagamento del saldo ai fornitori, pertanto, ha comportato per il caseificio il trasferimento integrale agli allevatori del contributo regionale ricevuto, oltre che un ulteriore ricorso a fondi propri e il mancato risarcimento dei maggiori oneri sostenuti, a fronte del ritiro integrale del latte prodotto dai conferitori nei mesi di marzo ed aprile 2020, per la lavorazione e il collocamento delle quantità consegnate in esubero rispetto alle proprie necessità di trasformazione.

31. Dal canto loro, gli allevatori hanno ricevuto, ad esito della vicenda, per il latte ritirato nei mesi di marzo e aprile 2020: un acconto di 36 cts dal caseificio D'Ambruoso; un saldo successivo di 2 cts/lt; un contributo pubblico specificamente destinato agli allevatori.

3.4 L'andamento del prezzo del latte

32. Sulla base dei dati pubblicati dall'ISMEA (tratti dal sito ufficiale ISMEA Mercati e depositati anche da alcune Parti) risulta che nei mesi di marzo e aprile 2020 il prezzo del latte vaccino in Puglia ha effettivamente subito una netta diminuzione, passando da valori superiori ai 40 €/100 litri (iva inclusa senza premi) relativi ai primi mesi dell'anno a valori pari, rispettivamente nei mesi di marzo e aprile, a 37,44 e 37,76 €/100 litri. Dal mese di maggio, e sino alla fine dell'anno, le quotazioni sono tornate ad essere più alte rispetto al secondo bimestre dell'anno, mantenendosi tuttavia al di sotto dei 40 €/100 litri.

Tab. n. 1 – Andamento dei prezzi del latte in Puglia nel 2020 - €/100 litri

gen	feb	mar	apr	mag	giu	lug	ago	set	ott	nov	dic
41,29	40,78	37,44	37,76	39,83	39,88	39,63	39,63	39,62	39,62	39,61	39,62

Fonte: Osservatorio latte alla stalla dell'ISMEA

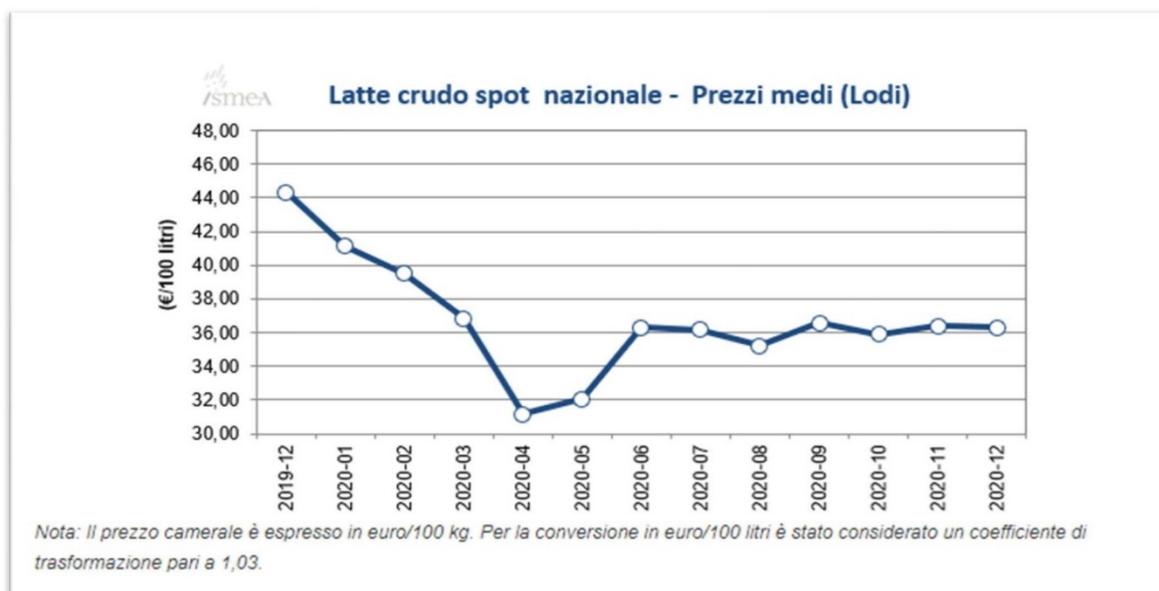
33. Anche l'andamento del prezzo del "latte crudo spot" relativo al 2020 rilevato da ISMEA evidenzia un drastico calo delle quotazioni del latte nei mesi di marzo e aprile, quando esse scendevano anche al di sotto dei 32 €/100 litri.

²³ Doc. 4.5, cit.

²⁴ Docc. 4, 4.10 e 4.11.

²⁵ Elab. su doc. 4.11, cit.

²⁶ Doc. 4.8.

Grafico n. 1. Andamento prezzi latte crudo spot

Fonte: Ismea

3.5 Le violazioni dei requisiti di forma dei contratti

34. Nell'ambito della propria memoria integrativa del 7 aprile 2021²⁷, la Parte ha fatto presente di avere rinvenuto i 7 contratti con gli allevatori che, nell'ambito della visita ispettiva dell'ICQRF, non risultavano reperibili in azienda (in quanto, presumibilmente, spostati o cestinati per errore nel corso di un trasloco degli uffici precedentemente intervenuto). A tale riguardo, in particolare, il caseificio D'Ambruoso avrebbe contattato i 7 fornitori di latte crudo dei quali non risultavano reperibili i contratti scritti, facendosene inviare copia. Le copie dei contratti sono state allegate alla memoria di Parte e acquisite agli atti del procedimento²⁸.

35. Con riferimento alla seconda violazione formale contestata alla Parte, risulta che nessuno dei contratti stipulati²⁹, ivi compresi i 7 allegati alla memoria integrativa³⁰, riporta l'indicazione puntuale del prezzo di vendita, sostituita con un generico riferimento "alle migliori quotazioni di mercato".

36. Nelle fatture di vendita, tuttavia, è riportata l'indicazione "assolve agli obblighi di cui all'art. 62, comma 1, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27".

3.6 La posizione di Coldiretti

37. Coldiretti Puglia, nell'ambito della propria audizione³¹, ha confermato di avere interagito con i caseifici nel corso del mese di marzo 2020 in relazione alla crisi del settore latte, anche partecipando a un "Tavolo Latte" tenutosi in data 25 marzo 2020. Nell'ambito di tale incontro, Confindustria Bari aveva illustrato la decisione dei trasformatori di proporre agli allevatori conferenti il pagamento, a

²⁷ Docc. 7 e 7.1, cit.

²⁸ Doc. 7.2.

²⁹ Doc. 1.4.3.

³⁰ Doc. 2.1.

³¹ Doc. 6.

titolo di acconto, di soli 36 cent/lit per il latte conferito, in attesa del riconoscimento dei contributi regionali³²; tale decisione, tuttavia, non era stata né avallata né condivisa dai rappresentanti degli allevatori, e in particolare da Coldiretti, che è l'associazione di produttori agricoli maggiormente rappresentativa in Puglia.

38. Pertanto, dopo l'invio della lettera del 27 marzo 2020 da parte dei 4 caseifici pugliesi, e precisamente il 31 marzo 2020, Coldiretti Puglia e ARA Puglia, che rappresentano complessivamente la maggioranza degli allevatori pugliesi, hanno segnalato tali condotte all'allora Ministro delle Politiche Agricole, oltre che al Presidente della Regione Puglia e ai Prefetti, invitando gli allevatori a non effettuare le fatture in acconto.

39. Le motivazioni della mancata approvazione della condotta dei caseifici da parte delle due organizzazioni segnalanti sarebbero sostanzialmente le seguenti: in primo luogo, i caseifici hanno comunicato a fine marzo 2020 una riduzione del prezzo pagato per le consegne di marzo, modificando in modo unilaterale e retroattivo le condizioni concordate; in secondo luogo, secondo quanto dichiarato dai rappresentanti di Coldiretti Puglia, gli allevatori si erano già autoimposti una riduzione delle quantità prodotte del 20% per far fronte alla crisi del settore, con conseguente erosione pressoché completa dei propri guadagni.

40. Infine, in relazione al successivo pagamento del saldo da parte dei caseifici nel mese di gennaio 2021, Coldiretti Puglia, nell'ambito della propria audizione, ha rappresentato quanto segue: *i)* i contributi ricevuti dagli allevatori avrebbero dovuto rappresentare un ristoro per gli allevatori, in ragione delle perdite da essi subite anche per i mancati ritiri del prodotto, e non essere detratti dal saldo dovuto, così come hanno fatto i caseifici; *ii)* molti allevatori non avrebbero ancora ricevuto il saldo del prezzo dovuto.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

41. La Parte, nell'ambito delle proprie memorie³³, ha sviluppato le seguenti principali argomentazioni difensive.

4.1 Sull'insussistenza di un significativo squilibrio

42. La società D'Ambruoso ha preliminarmente contestato la presenza di un significativo squilibrio di forza commerciale tra i caseifici e gli allevatori conferenti. In particolare, non corrisponderebbe al vero quanto sostenuto in avvio circa la possibilità per i caseifici di fare fronte alle proprie necessità di approvvigionamento anche allargando il proprio bacino di raccolta: infatti, durante il periodo pandemico, il caseificio si sarebbe comunque rivolto agli stessi fornitori, assicurando loro il ritiro dello stesso quantitativo di latte crudo, nonostante il calo degli ordinativi di prodotti trasformati e la conseguente necessità di farsi carico del surplus di latte prodotto dagli allevatori.

43. In particolare, il caseificio d'Ambruoso avrebbe: *i)* mantenuto tutti i propri conferitori di latte crudo, senza operare recessi dai contratti; *ii)* ritirato gli stessi quantitativi di latte, nonostante la riduzione del fabbisogno; *iii)* pagato per il latte un prezzo equo e riconosciuto regolarmente i premi qualità a tutti i fornitori.

4.2 Sulla presunta violazione del comma 2 dell'art. 62

44. La società D'Ambruoso ha inoltre argomentato come gli eventi a seguito dei quali sono state adottate le condotte contestate avessero carattere di assoluta eccezionalità, gravità e imprevedibilità: l'emergenza sanitaria mondiale aveva infatti determinato un crollo degli ordinativi e delle vendite

³² Doc. 8.10.

³³ Docc. 4, 7 e 12.

del caseificio, dovuto sia alla chiusura imposta alle attività di ristorazione sia alla riduzione dei consumi di formaggi freschi.

45. Ciò avrebbe determinato un importante calo del fatturato dell'aziendale, pari a circa il 20% complessivamente nel 2020 e con picchi di diminuzione che hanno superato il 30% nel mese di marzo e il 40% nel mese di aprile. Si poneva quindi l'urgenza di assumere iniziative a salvaguardia dell'intera filiera lattiero casearia, in un giusto equilibrio delle esigenze degli acquirenti e degli allevatori.

46. Nel contesto di crisi descritto, e nonostante il caseificio avesse continuato ad acquistare un quantitativo di latte maggiore rispetto alle sue reali esigenze di trasformazione, esso si sarebbe limitato ad effettuare, per i mesi di marzo e aprile, una mera modifica delle modalità di pagamento, assumendo e mantenendo l'impegno al riconoscimento di un saldo una volta ricevuti gli attesi contributi regionali e nazionali. La scelta della società D'Ambruoso di continuare a ritirare anche il latte in esubero prodotto dagli allevatori, per garantirne la continuità aziendale, avrebbe comportato ingenti costi per il caseificio (per lo stoccaggio e la refrigerazione delle produzioni da destinare alla stagionatura o alla congelazione).

47. Non vi sarebbe stata comunque alcuna imposizione unilaterale agli allevatori, posto che, prima dell'invio della comunicazione ai fornitori, vi era stata un'interlocuzione tra i rappresentanti di tutte le categorie interessate dalla crisi. La condivisione delle condotte della società troverebbe riscontro, secondo quanto sostenuto dalla Parte, anche nel documento dell'8 aprile 2020, sottoscritto dalle primarie aziende casearie locali (tra cui la D'Ambruoso) e da tutte le associazioni di categoria degli allevatori (tranne la Coldiretti). In tale documento, le parti, nel richiedere il supporto finanziario delle istituzioni nazionali e regionali, concordavano nel *"pagamento, a titolo di acconto, del prezzo del latte per il mese di marzo ad € 0,36/litro, oltre i parametri qualitativi, tanto per consentire agli allevatori di procedere con le spese necessarie per la continuità aziendale e permettere ai trasformatori di far fronte ai maggiori costi per lo stoccaggio delle produzioni trasformate e da destinare alla stagionatura"*.

48. E infatti, nel mese di gennaio del 2021, la società ha trasmesso a tutti gli allevatori, per l'emissione della relativa fattura, i prospetti di calcolo del saldo del prezzo del latte pari a 2 cts/litro per i mesi di marzo e aprile 2020. Il pagamento del saldo sarebbe stato fatto in conformità con quanto previsto dall'accordo del 7 gennaio 2021 con le organizzazioni agricole, nel quale si conveniva che - *"...nell'interesse sia dei trasformatori che degli allevatori, allo scopo anche di mantenere immutate le stalle, nonostante il protrarsi dell'epidemia e la contrazione delle vendite"* - i Caseifici liquidassero agli allevatori 2 cts/litro al netto dei premi qualità e dell'IVA.

49. Del resto, ove avesse voluto, la società avrebbe potuto procedere alla risoluzione dei contratti con gli allevatori, in forza del legittimo ricorso all'art.1467 c.c. recante *"Contratti con prestazioni corrispettive"*, a mente del quale *"nei contratti a esecuzione continuata o periodica, ovvero a esecuzione differita, se la prestazione di una delle parti è divenuta eccessivamente onerosa per il verificarsi di avvenimenti straordinari e imprevedibili, la parte che deve tale prestazione può domandare la risoluzione del contratto, con gli effetti stabiliti dall'articolo 1458"*. Ciò non è stato fatto proprio al fine di tutelare l'intera filiera.

50. Infine, la Parte ha contestato il fatto che il prezzo base di 39 cts/litro pagato agli allevatori dal mese di maggio 2020 in poi sarebbe inferiore al prezzo concordato. Tale prezzo, infatti - al quale andrebbero peraltro aggiunti i premi qualità che la società ha confermato, e che farebbero mediamente aumentare l'incasso degli allevatori di ulteriori 4 cts/litro - risulterebbe assolutamente in linea con il prezzo di mercato al quale, come da contratto, viene parametrato il prezzo da corrispondere agli allevatori. Non avrebbe quindi senso, secondo la Parte, confrontare il prezzo

pagato nel mese di maggio 2020 (mese ancora collocato in piena pandemia) con quello di gennaio 2020 (esente da pandemia), in quanto ciò significherebbe ignorare gli effetti nefasti che tale drammatica situazione ha comportato per le aziende del settore lattiero caseario.

4.3 Sulla presunta violazione del comma 1 dell'art. 62

51. In relazione alla presunta violazione del comma 1 dell'art. 62 ipotizzata in avvio, con specifico riferimento all'assenza dell'indicazione del prezzo nei contratti, la Parte ha, in primo luogo, sottolineato la correttezza e la buone fede della propria condotta, in quanto l'aggancio alle quotazioni di mercato contenuto nei contratti stipulati per iscritto (ulteriormente precisato mediante il riferimento alle rilevazioni dell'ISMEA o ai prezzi stabiliti dagli accordi interprofessionali) rappresenterebbe un modo di identificare il prezzo addirittura più garantista per i conferitori di latte che, dal canto loro, non avrebbero mai opposto obiezioni e/o avanzato contestazioni sul punto nei confronti della società. E ciò proprio perché il prezzo agli stessi riconosciuto e pagato per il conferimento del latte crudo sarebbe sempre stato effettivamente in linea con gli indici del mercato di riferimento.

52. Inoltre, il caseificio ha rilevato come la puntuale indicazione del prezzo del latte nei vari contratti sia facilmente evincibile anche dalle fatture e, pertanto, l'elemento "prezzo" non sarebbe inesistente o incerto nell'insieme dei documenti agganciati al contratto scritto. A tal riguardo, la Parte ha infatti ricordato come, secondo quanto specificato nel decreto attuativo dell'art. 62, ai fini del riscontro della presenza di un contratto in forma scritta completo di tutti gli elementi essenziali richiesti dalla norma, varrebbero, oltre al documento contrattuale propriamente detto, anche gli atti e i documenti che precedono o danno esecuzione al medesimo (le comunicazioni, l'ordine dell'acquirente, il DDT e le fatture), purché tali documenti contengano gli elementi essenziali e riportino la dicitura "*assolve gli obblighi di cui art. 62, comma 1, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27*". Tale dicitura viene regolarmente riportata in tutte le fatture di acquisto depositate agli atti.

53. Infine, ad avviso della Parte, non avrebbe valore nella presente fattispecie l'argomento in base al quale alle fatture di pagamento non possa riconoscersi una funzione integrativa del contratto di fornitura, trattandosi di documenti fiscali emessi solo successivamente alla consegna del latte. Infatti, il fatto che il contratto scritto, che sancisce la volontà delle parti, sia stato stipulato prima della consegna, dimostrerebbe che anche l'elemento prezzo, che ne costituisce un elemento essenziale, sia stato in tale sede conosciuto e accettato dalle parti contrattuali.

54. In ogni caso, ad avviso della società D'Ambruoso, la vigenza delle previsioni dei commi 2 e 4 dell'art.3 del Decreto di attuazione n.199/2012 dovrebbe rappresentare una circostanza esimente o, quanto meno ed in subordine, attenuante ai fini della determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria ex art. 62 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1.

V. VALUTAZIONI

5.1 Il quadro normativo di riferimento

55. L'articolo 62 - *Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari* - del D.L. 1/2012³⁴ ha attribuito all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato una competenza in materia di relazioni commerciali tra operatori della filiera agro-

³⁴ 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).

alimentare, qualificando come illeciti amministrativi una serie di condotte poste in essere nel contesto di rapporti contrattuali aventi ad oggetto la cessione di prodotti agricoli e agroalimentari. Tale disciplina trova la sua *ratio* prevalente nell'avvertita necessità di offrire tutela alle piccole e medie imprese fornitrici di prodotti agricoli e alimentari nei confronti delle controparti contrattuali dotate di maggiore potere negoziale, siano esse trasformatori industriali o gruppi distributivi della GDO³⁵.

56. In particolare, l'art. 62 del D.L. 1/2012 prevede, al suo primo comma, che i contratti aventi ad oggetto i prodotti agricoli e alimentari, tra cui il latte crudo - ad 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 pagamento³⁶. Il primo comma dispone, altresì, che i contratti debbano essere informati ai principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni³⁷.

57. Scopo del comma 1 dell'art. 62 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 agroalimentare.

58. Il secondo comma della norma stabilisce che, nelle relazioni commerciali tra operatori economici in materia di cessione di prodotti agricoli e agro-alimentari, è vietato *“imporre direttamente o indirettamente condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, nonché condizioni extracontrattuali e retroattive;”* (comma 2, lettera a)) e *“adottare ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento”* (comma 2, lettera e)).

59. Le modalità applicative dell'articolo 62 sono state definite nel successivo *Decreto di attuazione* n. 199/2012³⁸, che, all'art. 1, ha delimitato l'ambito di applicazione della norma *“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”*.

60. Inoltre, per quanto di interesse in questa sede, i commi 2 e 4 dell'art. 3 del *Decreto di attuazione* prevedono, rispettivamente, che: *i)* gli elementi essenziali, in forma scritta, di cui all'art. 62, comma 1, possano essere contenuti, oltre che nei contratti di fornitura conclusi in forma scritta, anche in documenti di trasporto o di consegna, ovvero nelle fatture di pagamento, a condizione che questi riportino gli estremi ed il riferimento ai corrispondenti contratti (cd. *funzione “integrativa”*

³⁵ Per una disamina approfondita della *ratio*, dei presupposti di applicazione e delle fattispecie previste dall'art. 62 si rinvia alla II Parte *“Le relazioni verticali GDO-fornitori e gli strumenti di intervento dell'Autorità antitrust”*, Capitolo IV *“Articolo 62 della l. n. 27/2012 e articolo 9 della l. n. 192/98 come strumenti alternativi di tutela contro il buyer power”*, dell'Indagine conoscitiva condotta dall'Autorità sulla Grande Distribuzione Organizzata (delibera n. 24465 del 24/07/2013 *“IC43 - SETTORE DELLA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA”*, Boll. 31/2013).

³⁶ In base a tale comma, in particolare: *“I contratti che hanno ad oggetto la cessione dei prodotti agricoli e alimentari, ad eccezione di quelli conclusi con il consumatore finale, sono stipulati obbligatoriamente in forma scritta e indicano a pena di nullità la durata, le quantità e le caratteristiche del prodotto venduto, il prezzo, le modalità di consegna e di pagamento”*.

³⁷ L'art. 62 del D.L. 1/2012 al suo comma 1bis 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.

³⁸ 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”*.

dell'accordo); ii) 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, assolvano agli obblighi di cui al predetto comma 1 e debbano 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 "sostitutiva" dell'accordo).

61. Per quanto attiene la normativa nazionale, vale infine in questa sede richiamare: i) l'art. 2, comma 2, del DL 51/2015³⁹, il quale ribadisce che i contratti aventi ad oggetto la cessione di latte crudo devono essere stipulati obbligatoriamente in forma scritta, ai sensi dell'articolo 62, comma 1, del D.L. 1/2012; ii) l'art. 9 del Decreto n. 15164/2012⁴⁰, che, con riferimento alle relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, prevede che i contratti di fornitura di latte crudo ai primi acquirenti debbano essere redatti in forma scritta, stipulati prima della consegna e comprendere tutti gli elementi prescritti dall'art. 185septies, paragrafo 2, lettera c) del Regolamento unico OCM, ora art. 148 del Regolamento (UE) 1308/2013).

62. L'art. 148 del Regolamento (UE) 1308/2013⁴¹, 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 una serie di elementi, tra i quali 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".

63. Vale evidenziare che le condizioni di base stabilite dal citato regolamento dell'Unione, 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 materia⁴².

5.2 La sussistenza di un significativo squilibrio di potere contrattuale

64. Preliminarmente si rileva come, nel caso in esame, sussistano una serie di elementi che consentono di accertare la sussistenza di un significativo squilibrio di potere negoziale tra le parti del contratto di fornitura - ossia la società D'Ambruoso, da un lato, e ciascuno dei rispettivi fornitori

³⁹ 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 dalla Legge n. 91 del 2 luglio 2015, pubblicata in G.U. 03/07/2015, n. 152.

⁴⁰ Decreto n. 15164 del 12 ottobre 2012 relativo al "Pacchetto latte", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 10 dicembre 2012, n. 287.

⁴¹ 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.

⁴² 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 [...]. 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".

di latte crudo, dall'altro - anche indipendentemente dalle specifiche caratteristiche di ciascuno dei fornitori.

65. 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.

66. A tale riguardo, non appare conferente quanto sostenuto dalla Parte in merito al fatto che essa, nonostante la diminuzione dei propri fabbisogni di latte non avrebbe cambiato i propri fornitori di latte durante il periodo della pandemia, continuando a ritirare da essi i medesimi quantitativi di materia prima: infatti, sulla base di quanto sostenuto dalla Parte stessa, la scelta di farsi carico del *surplus* di latte sarebbe stata determinata dalla volontà del caseificio di tutelare le esigenze complessive della filiera, piuttosto che dall'impossibilità di cambiare i propri fornitori.

67. 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 minima percentuale del fabbisogno complessivo: i trasformatori, al contrario, si avvalgono di numerosi fornitori di latte crudo; il caseificio D'Ambruoso, in particolare, si avvale di oltre 40 fornitori.

5.3 La valutazione delle condotte ai sensi del comma 2 dell'art. 62

5.3.1 L'assenza di ingiustificata gravosità delle condizioni applicate

68. Gli accertamenti effettuati in istruttoria consentono di accogliere le argomentazioni difensive formulate dalla società D'Ambruoso in relazione alla presenza di ragionevoli giustificazioni alla condotta adottata da tale operatore nei mesi di marzo e aprile del 2020, sostanzialmente riconducibili alle circostanze assolutamente eccezionali, gravi e imprevedibili che hanno generato, nel periodo di riferimento, un drastico calo delle vendite di prodotti finiti e una conseguente difficoltà di collocamento delle eccedenze di materia prima che il caseificio era contrattualmente obbligato a ritirare.

69. Inoltre, ai fini della valutazione di una sostanziale assenza di gravosità della condizione applicata agli allevatori, appare dirimente la circostanza che la riduzione del prezzo inizialmente corrisposto agli allevatori per i ritiri effettuati nei mesi di marzo e aprile 2020 si sia in concreto tradotta, alla luce delle intenzioni del caseificio e della successiva condotta tenuta, nel pagamento di un acconto e di un saldo successivo. Pertanto, in considerazione delle incertezze connesse all'effettiva durata della crisi pandemica, nonché ai tempi e alle modalità di implementazione delle misure di sostegno previste, tale condotta non risulta integrare una modifica unilaterale retroattiva di una condizione contrattuale.

70. D'altro canto, le stesse organizzazioni ARA e Coldiretti, nella propria segnalazione indirizzata al Ministro delle Politiche Agricole e al Presidente della Regione Puglia, lamentavano sostanzialmente come la lettera del 27 marzo 2020, inviata dai 4 caseifici ai propri allevatori

conferenti, non fornisce sufficienti garanzie sull'effettivo pagamento di un saldo successivo al pagamento in acconto, che è stato invece regolarmente corrisposto nel gennaio 2021 dal caseificio.

71. Vale inoltre considerare come, a fronte di documentati incrementi dei costi subiti dal caseificio in ragione del calo delle vendite e della conseguente necessità di destinare parte della materia prima alla lavorazione di prodotti stagionati o congelati⁴³, l'operatore si è comunque impegnato a mantenere fede ai propri obblighi contrattuali di ritiro del prodotto, piuttosto che acquistare materia prima a basso costo da altre zone produttive e/o proporre agli allevatori una risoluzione del contratto stesso.

72. L'assenza di un intento speculativo da parte dei caseifici risulta essere stata riconosciuta anche da diverse organizzazioni agricole che, con il documento sottoscritto in data 8 aprile 2020, hanno formalmente ratificato, sia pure alcuni giorni dopo la comunicazione agli allevatori del 27 marzo 2020, la decisione relativa al pagamento in acconto del latte di 36 cts/lit, riconoscendone un intento di salvaguardia degli interessi complessivi della filiera, a fronte dell'impegno dei trasformatori di farsi carico di ritirare il prodotto in esubero. In particolare, le condotte adottate dai caseifici sono state ritenute idonee a contemperare *“l'esigenza degli allevatori di procedere con le spese necessarie per la continuità aziendale e quella dei trasformatori di far fronte ai maggiori costi per lo stoccaggio delle produzioni trasformate e da destinare alla stagionatura”*.

5.3.2 Le condotte adottate dalla Parte successivamente all'avvio del procedimento

73. Preliminarmente si osserva che le condotte adottate dalla società D'Ambruoso successivamente all'avvio del procedimento non costituiscono, di per sé, oggetto di contestazione e di accertamento nell'ambito dell'istruttoria, potendo esse rappresentare soltanto elementi di contesto utili alla valutazione delle finalità e degli effetti delle condotte contestate in sede di avvio del procedimento, adottate dal caseificio nei mesi di marzo e aprile del 2020.

74. Tanto premesso, la circostanza che, una volta completata la fase di erogazione dei sostegni pubblici - liquidati sia agli allevatori che ai caseifici - la società D'Ambruoso abbia effettivamente proceduto ad erogare il saldo a tutti i propri allevatori conferenti (per le quantità di latte ritirate nei mesi di marzo e aprile del 2020) contribuisce a delineare un atteggiamento di sostanziale correttezza e buona fede mantenuto dal caseificio nei confronti dei propri fornitori, corroborando la tesi che la condotta contestata rappresentasse, già nelle intenzioni del suo proponente, una mera suddivisione del pagamento in un prezzo in acconto e in un saldo successivo, piuttosto che una decurtazione unilaterale del prezzo.

75. Analogamente indicativa dell'assenza di un intento speculativo del caseificio ai danni degli allevatori appare la circostanza che la definizione dell'importo da erogare a saldo, impregiudicata in questa sede ogni valutazione in merito alla sua concreta adeguatezza e proporzionalità, sia stata effettuata dal caseificio ad esito di un preventivo accordo con alcune associazioni di rappresentanza del mondo agricolo, che avevano già in precedenza approvato la decisione del pagamento in acconto.

76. In particolare, l'accordo siglato il 7 gennaio 2021 con tali associazioni contemplava, ad esito di una complessiva valutazione dei danni subiti e dei ristori ricevuti da ciascuna delle parti interessate, il pagamento di un importo pari a 2 cts per ogni litro di latte ritirato nei mesi di marzo e aprile, che il caseificio D'Ambruoso ha effettivamente versato a tutti gli allevatori.

77. A tale riguardo, con specifico riferimento a quanto argomentato da Coldiretti nell'ambito della propria audizione, valgano le seguenti considerazioni: *i)* tutti i fornitori del caseificio D'Ambruoso risultano ad oggi aver ricevuto il saldo del prezzo per i ritiri effettuati nei mesi di marzo e aprile; *ii)*

⁴³ Si veda, ad es. il doc. 1.4.4.

in considerazione dell'intento mutualistico di ripartizione dei rischi prodotti dalla crisi alla base dell'accordo ratificato da diverse organizzazioni agricole e del fatto che gli allevatori non risultano aver subito decurtazioni nei ritiri di materia prima rispetto a quanto contrattualmente concordato, non appare in questa sede censurabile la circostanza che nella quantificazione del saldo da erogare si sia tenuto conto anche dei ristori già ricevuti dagli allevatori.

78. Infine, con riferimento al prezzo pagato agli allevatori a partire dal mese di maggio - pari a 39 cts/lt e, pertanto, inferiore di un cts rispetto al prezzo corrisposto nel primo bimestre dell'anno, vale osservare che: da un lato, l'aggancio all'andamento di mercato contenuto nei contratti stipulati dalla società D'Ambruoso appare giustificare una diminuzione del prezzo corrisposto agli allevatori coerente con la diminuzione del prezzo di mercato verificatasi nel periodo in questione (cfr. *supra*, par. 3.4); dall'altro, però, come si evidenzierà più avanti, un aggancio così generico all'andamento delle quotazioni non è in grado di garantire agli allevatori né una prevedibilità della propria remunerazione né una verificabilità *ex post* della sua effettiva corrispondenza a quanto concordato.

5.3.3 Conclusioni sulla liceità delle condotte ai sensi del comma 2 dell'art. 62

79. Alla luce di quanto esposto e sulla base delle evidenze acquisite nell'ambito del procedimento, si ritiene che non vi siano elementi sufficienti a considerare le condotte commerciali poste in essere dalla società D'Ambruoso in contrasto con l'art.62, comma 2, del D.L. 1/2012.

5.4 La violazione del comma 1 dell'art. 62

5.4.1 L'assenza dell'indicazione puntuale del prezzo nei contratti scritti

80. Come si è visto, le evidenze acquisite nell'ambito dell'istruttoria hanno evidenziato la presenza di contratti stipulati per iscritto dal caseificio D'Ambruoso con ciascuno dei suoi fornitori. In tali contratti, tuttavia, l'indicazione puntuale del prezzo è sostituita da un riferimento "*ai listini prezzi dei mercati in vigore al momento del conferimento, rilevabili anche dai bollettini emessi dall'ISMEA o da quelli stabiliti dagli accordi interprofessionali di categoria*".

81. In relazione all'idoneità di tale indicazione a soddisfare i parametri di "completezza" del contratto previsti dal comma 1 dell'art. 62, vale osservare che, non esistendo una borsa merci ufficiale del latte, tutte le quotazioni del prezzo del latte, ivi comprese quelle dell'ISMEA citate dalla Parte, hanno un carattere meramente informativo della situazione media di mercato rilevata, a posteriori, nella zona indicata e nel periodo indicato. Esse, pertanto, non possono rappresentare un parametro al quale agganciare la definizione del prezzo del latte da corrispondere agli allevatori, a meno che, nel contratto, non venga specificato con esattezza il criterio con il quale, a partire da tali valori, si possa calcolare in modo univoco il prezzo da applicare.

82. Né appare meritevole di pregio l'argomentazione di Parte in base alla quale il fatto stesso che sia stato stipulato un contratto scritto di fornitura ne implicherebbe, di per sé, la conoscenza e accettazione di tutti gli elementi essenziali da parte dei contraenti, ivi compreso il prezzo di vendita. Infatti, la *ratio* della norma - che sancisce espressamente l'obbligo di specificare le condizioni essenziali di fornitura nei contratti scritti, a pena di nullità dei contratti stessi - risiede proprio nella necessità di comprovarne l'avvenuta definizione e accettazione preventiva, consentendo, a posteriori, di verificare eventuali inadempienze rispetto a quanto concordato.

5.4.2 La mancata funzione integrativa delle fatture di pagamento

83. In relazione all'assenza dell'indicazione del prezzo nel contratto, si ritiene altresì confutabile l'argomentazione difensiva svolta dalla Parte relativa al fatto di essersi avvalsa, per assolvere agli obblighi di completezza del contratto scritto, delle fatture di pagamento, così come espressamente

consentito dall'art. 3, commi 2 e 4, del decreto attuativo. E questo nonostante le fatture acquisite agli atti riportino la dicitura "assolve agli obblighi di cui all'art. 62, comma 1, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27".

84. Infatti, come sopra illustrato, la normativa vigente in materia - sia a livello eurounitario che nazionale - prevede che il testo negoziale, in forma scritta, debba essere concordato tra le parti "prima" della consegna del latte e debba contenere una serie di indicazioni (tra cui il prezzo) volte a garantire all'acquirente la conoscenza preventiva di tutte le condizioni essenziali della fornitura.

85. Pertanto, si ritiene che alle fatture di pagamento non possa riconoscersi, nella presente fattispecie, alcuna funzione integrativa del contratto scritto di fornitura, trattandosi di documenti fiscali emessi - con finalità peraltro diversa da quella negoziale - solo successivamente alla consegna del latte, per comprovarne l'avvenuta cessione e il diritto a riscuoterne il prezzo.

5.4.3 La disapplicazione dell'art. 3, commi 2 e 4, del Decreto di attuazione

86. Sulla base di quanto esposto, le previsioni - espressamente citate nella memoria difensiva - contenute nei commi 2 e 4 dell'art. 3 del *Decreto di attuazione*, nella parte in cui riconoscono anche alle fatture di pagamento, rispettivamente, una funzione integrativa o sostitutiva del contratto scritto di fornitura, si pongono in palese contrasto con la disposizione comunitaria dell'art. 148 del Regolamento UE 1308/2013 (oltre che con quelle nazionali con essa coerenti).

87. Pertanto, l'art. 3, commi 2 e 4, del *Decreto di attuazione* - 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 comunitario su quello interno con esso incompatibile⁴⁴.

5.4.4 Conclusioni sulla liceità delle condotte ai sensi del comma 1 dell'art. 62

88. Sulla base di quanto esposto, si ritiene che la società D'Ambruoso abbia posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012 in relazione alla mancata indicazione puntuale del prezzo di acquisto del latte nei testi negoziali conclusi per iscritto.

89. A tale proposito, tuttavia, si ritiene che la vigenza delle previsioni dell'art. 3, commi 2 e 4, del Decreto di attuazione n. 199/2012 - oggetto di prima disapplicazione da parte dell'Autorità nel caso in esame - costituisca nella presente fattispecie una circostanza esimente ai fini dell'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi dell'art. 62, comma 5, del D.L. 1/2012: tali disposizioni, infatti, emanate in applicazione della norma di cui si è accertata la violazione, risultano avere generato nella Parte un affidamento sulla liceità della propria condotta.

90. In particolare, il fatto che la società D'Ambruoso abbia emesso fatture che riportano la dicitura "assolve agli obblighi di cui all'art. 62, comma 1, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27" appare indicativo della circostanza che, nell'adottare le condotte che hanno dato luogo alla violazione accertata, il caseificio abbia inteso avvalersi di una facoltà espressamente attribuita agli operatori dai commi 2 e 4 dell'art. 3 del Decreto di attuazione n. 199/2012, che riconoscono esplicitamente alle fatture di pagamento cd parlanti (e cioè riportanti la dicitura descritta) una funzione integrativa e/o sostitutiva del contratto scritto di fornitura.

RITENUTO, pertanto, che non vi sono elementi sufficienti a considerare le condotte commerciali poste in essere dalla società D'Ambruoso, descritte al *Paragrafo 3.2*, in contrasto con l'art. 62,

⁴⁴ 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 9 settembre 2003 - Consorzio Italiano Fiammiferi/Autorità Garante C-198/01, in Racc. 2003, p. I-80559).

comma 2, del D.L. 1/2012, così come interpretato anche ai sensi dell'art. 4, comma 1, del *Decreto di attuazione*;

RITENUTO, inoltre, che le condotte commerciali poste in essere dal caseificio D'Ambruoso, descritte al *Paragrafo 3.5*, e consistenti nella mancata indicazione puntuale del prezzo di acquisto del latte crudo nei contratti conclusi in forma scritta, integrano una violazione dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012;

RITENUTO, altresì, che in relazione alla violazione accertata, che la vigenza delle previsioni dell'art. 3, commi 2 e 4, del Decreto di attuazione n. 199/2012 - oggetto di prima disapplicazione da parte dell'Autorità nel caso in esame - costituisce una circostanza esimente ai fini dell'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi dell'art. 62, comma 5, del D.L. 1/2012;

DELIBERA

a) che non vi sono, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, elementi sufficienti a considerare le condotte commerciali descritte al *Paragrafo 3.2* del presente provvedimento, poste in essere dalla società D'Ambruoso, in contrasto con l'art.62, comma 2, del D.L. 1/2012, così come interpretato anche ai sensi dell'art. 4, comma 1, del *Decreto di attuazione*;

b) che, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, le condotte commerciali descritte al *Paragrafo 3.5* del presente provvedimento, poste in essere dalla società D'Ambruoso, costituiscono, una violazione dell'articolo 62, comma 1, del D.L. 1/2012;

c) che, in relazione alle condotte di cui al punto b) del presente provvedimento non venga irrogata alcuna sanzione amministrativa pecuniaria;

d) che la società D'Ambruoso Francesco S.r.l. si astenga dal porre in essere condotte commerciali analoghe a quelle di cui al punto b) del presente provvedimento.

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

AL31D - DELIZIA/CONTRATTI CESSIONE LATTE CRUDO IN PERIODO EMERGENZIALE COVID-19

Provvedimento n. 29733

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 giugno 2021;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTO il 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 anche *art. 62*);

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 anche *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;

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 anche *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

1. Delizia S.p.A. (di seguito anche Delizia) è una società con sede a Noce (BA), attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero caseari tipici pugliesi. Delizia ha raccolto latte bovino, nel corso del 2020, da 88 allevatori localizzati tra le provincie di Bari e Taranto e ha realizzato, nell'anno 2019, un fatturato pari a circa 69 milioni di euro.

2. Il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari, Forestali e del Turismo – Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione delle Frodi (di seguito anche ICQRF) ha effettuato la segnalazione a seguito di una denuncia ricevuta da Coldiretti Puglia e da ARA (Associazione Regionale Allevatori) Puglia. Coldiretti Puglia è un'organizzazione di produttori che costituisce l'articolazione locale dell'omonima organizzazione nazionale e rappresenta circa 50 mila imprese agricole regionali. ARA Puglia è un organismo associativo di primo grado che ha incorporato le Associazioni Provinciali Allevatori di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto e che è, a sua volta, associato all'AIA (Associazione Italiana Allevatori).

II. L'OGGETTO E L'ITER DEL PROCEDIMENTO

3. Con atto del 29 dicembre 2020, prot. n. 96353¹, è stato comunicato alla società Delizia l'avvio del procedimento istruttorio AL31D, volto a verificare l'esistenza di presunte condotte commerciali in violazione dell'art. 62, comma 1 e comma 2, lettera a) e/o lettera e) del D.L. 1/2012, come convertito in l. n. 27/2012.

4. Il procedimento è stato avviato sulla base delle informazioni e della documentazione acquisite agli atti, con particolare riferimento a un'istanza di intervento pervenuta in data 3 agosto 2020 dall'ICQRF², integrata in data 23 dicembre 2020³, ai sensi dell'art. 62, comma 8, del D.L. 1/2012 e dell'art. 4 del *Regolamento sulle procedure istruttorie*.

5. In particolare, nella comunicazione di avvio del procedimento, sono state contestate alla società Delizia presunte violazioni del comma 2 dell'art. 62 rappresentate dalle seguenti condotte: i) la decisione unilaterale di non corrispondere per intero ai propri allevatori conferenti il prezzo stabilito contrattualmente, e pertanto dovuto, per il ritiro e l'acquisto del latte effettuati nei mesi di marzo e aprile del 2020; ii) l'invio della comunicazione di tale decisione, peraltro riferita ai soli quantitativi ritirati durante il mese di marzo 2020, alla fine del mese di marzo stesso, conferendo alla comunicazione efficacia retroattiva; iii) il concreto pagamento agli allevatori, per i mesi di marzo ed aprile 2020, del solo pagamento di un prezzo in acconto pari a 36 cts/lit; iv) il pagamento di un prezzo base di 41 cts/lit anche per il successivo mese di maggio 2020, laddove il prezzo generalmente riconosciuto nei mesi di gennaio e febbraio era pari a 42 cts/lit.

6. Inoltre, alla Parte è stata contestata una presunta violazione del comma 1 dell'art.62, consistente nella mancata stipula con i propri fornitori di veri e propri contratti scritti di fornitura. In particolare, risultavano essere stati sottoscritti tra il caseificio e i propri fornitori esclusivamente "accordi di filiera" di adesione al regime di qualità regionale e di concessione d'uso del marchio collettivo di proprietà della Regione Puglia "Prodotti di qualità". Tali documenti, sostanzialmente volti a disciplinare le modalità di cooperazione tra gli allevatori e i trasformatori nella realizzazione degli adempimenti connessi all'utilizzo di tale marchio, risultavano privi di qualsiasi specificazione del prezzo di cessione e delle modalità di consegna e di pagamento.

7. Contestualmente al procedimento, sono stati avviati altri 4 procedimenti analoghi nei confronti di altrettanti caseifici pugliesi, e segnatamente: Caseificio Palazzo S.p.A. (AL31A), Capurso Azienda Casearia S.r.l. (AL31B), D'Ambruoso Francesco S.r.l. (AL31C), Caseificio Sette Colli S.r.l. (AL31E).

8. In data 28 gennaio 2021, la società Delizia ha risposto alla richiesta di informazioni formulata dagli Uffici contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento e ha presentato una memoria difensiva⁴.

9. Nel corso del procedimento, inoltre, in data 1° aprile 2021, gli Uffici hanno sentito in audizione i rappresentanti di Coldiretti Puglia⁵, i quali hanno inviato ulteriore documentazione in data 13 aprile 2021⁶.

¹ Doc. 3.

² Doc. 1 e all.ti.

³ Doc. 2 e all.ti.

⁴ Doc. 5, 5.1, 5.2 e all.ti.

⁵ Doc. 8.

⁶ Doc. 9 e all.ti.

10. In data 13 aprile 2021, l'Autorità ha deliberato di prorogare il termine di conclusione del procedimento al 30 giugno 2021, dandone comunicazione alle Parti in data 14 aprile 2021⁷.

11. In data 12 maggio 2021, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del "*Regolamento sulle procedure istruttorie*", è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria, fissata al 28 maggio 2021, ed è stato concesso alle Parti un termine di 12 giorni per la presentazione di memorie e documenti⁸. In data 20 maggio 2021, la società Delizia ha presentato una memoria conclusiva⁹.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

3.1 Il contesto di riferimento

12. Le informazioni acquisite agli atti nel corso dell'istruttoria consentono di ricostruire come segue il contesto e la cronologia di circostanze e di avvenimenti nei quali vanno collocate le condotte contestate.

13. Come noto, sul finire del mese di febbraio del 2020, ha avuto inizio l'emergenza sanitaria tuttora in corso, che, sin dalla prima decade del mese di marzo 2020, ha causato una forte flessione del mercato dei prodotti lattiero-caseari, soprattutto nel comparto del fresco, riconducibile sia alla chiusura del canale *horeca* durante il *lockdown* sia alla disdetta ricevuta dai caseifici della maggior parte degli ordinativi destinati alle esportazioni¹⁰. Tali canali rappresentano complessivamente i principali mercati di sbocco della produzione della società Delizia.

14. I principali caseifici della zona, tra cui la società Delizia, hanno quindi avviato una serrata interlocuzione con tutti gli altri attori della filiera, quali le associazioni di categoria degli allevatori (tra cui anche Coldiretti), Confindustria e i rappresentanti delle istituzioni (Comune di Putignano e Regione Puglia), per concordare ogni opportuna iniziativa di salvaguardia degli interessi della filiera stessa. In particolare, tra il 19 e il 24 marzo 2020, si sono susseguiti numerosi incontri in video conferenza organizzati con i soggetti elencati, aventi ad oggetto la "crisi latte"¹¹.

15. In tale contesto, già in data 17 marzo 2020, l'ARA Puglia inviava una comunicazione a tutti gli allevatori invitandoli a ridurre in misura significativa la produzione di latte nelle settimane a venire, in ragione della grave crisi attraversata dal settore e a fronte di un impegno richiesto ai caseifici di non acquistare latte da altre zone dell'Italia o dall'estero¹².

16. La situazione emergenziale in cui versava il settore veniva segnalata anche tramite un'interrogazione parlamentare al Parlamento Europeo del 20 marzo 2020, nella quale si dava atto, tra l'altro, che "*tutte le associazioni che rappresentano gli allevatori hanno segnalato che sono in atto speculazioni a danno dell'intero comparto. Il prezzo del latte è in netto calo: rispetto ai 42-43 centesimi di euro al litro dello scorso gennaio, a marzo il prezzo del latte è sceso a soli 22-28 centesimi di euro, importo che non copre i costi di produzione. Inoltre, molti produttori lamentano il mancato ritiro del latte crudo dalle stalle, il che significa un inaccettabile spreco di prodotto fresco di qualità e soprattutto mancati guadagni per i produttori. Ciononostante, continuano le importazioni di latte dall'estero...*"¹³.

⁷ Doc. 10.

⁸ Doc. 11.

⁹ Doc. 12.

¹⁰ Doc. 5.1.1.

¹¹ Doc. 5.1.6.

¹² Doc. 5.1.3.

¹³ Doc. 5.1.19.

17. In data 26 marzo, veniva inoltre presentato al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, da parte di un Senatore, un atto di sindacato ispettivo (Atto n. 4-03067, seduta n. 2043), nel quale si chiedeva la definizione di urgenti misure di sostegno al settore lattiero-caseario e di ristoro degli allevatori, anche in considerazione della circostanza che molti allevatori si erano visti ridurre drasticamente i ritiri e i prezzi corrisposti¹⁴.

18. Sempre in data 26 marzo 2020, si svolgeva un “Tavolo Tecnico” sulla crisi di settore, al quale partecipavano tutti i principali attori della filiera e nell’ambito del quale i rappresentanti della Regione Puglia confermavano l’intenzione (già discussa nei precedenti incontri) di trovare una soluzione condivisa alla crisi e di mettere in campo azioni di sostegno all’intera filiera¹⁵.

19. Nel frattempo, al fine di garantire comunque agli allevatori il ritiro del latte in esubero rispetto alle reali possibilità di collocamento del prodotto trasformato - evitando di distruggere importanti quantitativi di una materia prima, come il latte crudo, che necessita di lavorazione e trasformazione in tempi molto brevi - il caseificio Delizia optava per destinare una parte del latte crudo ritirato a produzioni da stagionare e cagliate da congelare¹⁶.

20. Ciò determinava un considerevole aggravio di costi per il caseificio, rappresentati, tra l’altro, dalla necessità di assumere ulteriore manodopera¹⁷ e di concedere ai clienti, per favorire le vendite, considerevoli sconti sui prodotti. Questi ultimi si sono dapprima aggirati attorno al 10% per poi raggiungere, stante il protrarsi della situazione pandemica, anche il 15%¹⁸.

3.2 Le presunte pratiche commerciali sleali

21. Nel contesto descritto, in data 27 marzo 2020, la società Delizia (unitamente ad altri 3 caseifici regionali, destinatari, rispettivamente, dei procedimenti AL31A, AL31B e AL31C) ha inviato ai propri fornitori di latte bovino una lettera con la quale comunicava la decisione di pagare soltanto un acconto pari 0,36 euro/litro per il latte ritirato nel mese di marzo 2020, trattenendo la rimanente somma, al fine di rimborsarla successivamente in base agli accordi raggiunti con le istituzioni in materia di contributi¹⁹.

22. Il caseificio ha quindi pagato, sia per il latte ritirato nel mese di marzo che per quello ritirato nel mese di aprile 2020, un acconto di 36 cts di euro per ogni litro di latte ritirato, oltre ai premi qualità concordati. Dal mese di maggio, il caseificio ha invece corrisposto per intero il prezzo base di acquisto, fissato però a 41 cts/litro e, pertanto, inferiore di un centesimo rispetto al prezzo corrisposto nel primo bimestre 2020. Tuttavia, poiché nel contratto non è specificato il prezzo pattuito, gli accertamenti svolti non consentono di verificare la corrispondenza di tale importo con l’importo del prezzo base effettivamente concordato con gli allevatori per tale periodo. Vale comunque in proposito evidenziare che, come si vedrà più avanti (cfr. *infra*, par. 3.4), il prezzo di mercato del latte si è effettivamente mantenuto, a partire dal mese di maggio, su un livello inferiore rispetto a quello relativo ai mesi di gennaio e febbraio.

23. Gli accertamenti istruttori hanno consentito di verificare che, durante i mesi di marzo e aprile 2020, il caseificio Delizia ha tenuto fede agli impegni assunti con gli allevatori di ritirarne

¹⁴ Doc. 5.1.20.

¹⁵ Doc. 5.1.8.

¹⁶ Doc. 5.2.4.

¹⁷ Doc. 5.1.4.

¹⁸ Doc. 5.1.9.

¹⁹ Doc. 1.2.

interamente la produzione, che risulta essersi anche incrementata nel periodo considerato²⁰. In particolare, la materia prima ritirata dal caseificio nel secondo bimestre 2020 risulta essere stata del 12% circa superiore rispetto a quella ritirata nel precedente bimestre²¹.

24. L'effetto congiunto dell'incremento della materia di prima ritirata dal caseificio Delizia e dalla flessione dei mercati di sbocco ha fatto sì che, nel mese di marzo 2020, pur non essendosi registrata una diminuzione complessiva delle vendite di prodotto trasformato, ne sia significativamente diminuita la redditività, misurata in termini di ricavo generato da un litro di materia prima trasformata, a parità di costi di trasformazione²².

3.3 Gli eventi e le condotte successive

25. Il 1° aprile 2020, è stata depositata la proposta di legge Regionale “*Misure straordinarie di sostegno*”, sfociata nella L.R. Puglia n. 13 del 13.05.20, che ha poi dato luogo a un avviso pubblico per la concessione di aiuti alle industrie di trasformazione, pubblicato il primo ottobre 2020.

26. L'8 aprile 2020, diverse organizzazioni agricole (OO.PP.AA., Alleanze Cooperative Italiane Settore Agroalimentare Puglia, UCI Puglia, CIA Puglia, FederagriPuglia, Legacoop Puglia e AGCI Puglia), con la sola eccezione di Coldiretti, sottoscrivevano, unitamente ai 4 principali caseifici della zona (tra i quali Delizia), un documento con il quale si prendeva atto della situazione di difficoltà dei caseifici e della necessità di uno sforzo comune dei protagonisti della filiera per concordare iniziative a sostegno del settore caseario²³. In tale documento, in particolare, le associazioni agricole di categoria, pur contestando che la lettera agli allevatori del 27 marzo 2020 fosse stata inviata dai 4 caseifici in assenza di un preventivo accordo con la parte agricola, approvavano, sul piano sostanziale, la decisione relativa al pagamento in acconto del latte di 36 cts/litro, assunta dai 4 caseifici, riconoscendone l'assenza di intento speculativo e la finalità di salvaguardia degli interessi della filiera.

27. Nel medesimo documento, si sottolineava come, a livello regionale, il 27% della produzione di latte del mese di marzo 2020 non fosse stata ritirata, laddove, invece, i 4 caseifici firmatari della comunicazione del 27 marzo avevano tutti ritirato per intero i quantitativi di latte prodotti dai propri allevatori.

28. In data 15 maggio 2020, veniva emanata la Legge Regionale n. 13, “*Misure straordinarie di sostegno al settore lattiero-caseario*”, che prevedeva, tra l'altro, l'erogazione di contributi a fondo perduto sia agli allevatori (art. 1) che “*ai trasformatori con sede in Puglia che ritirano il latte pugliese, sulla base dei prezzi praticati sino a febbraio 2020, esclusivamente dagli allevatori con attività ubicate sul territorio regionale*” (art. 3).

29. Nei mesi di luglio e agosto 2020, la Regione Puglia disponeva inoltre la pubblicazione del Bando Pubblico per gli “*Aiuti in favore degli allevatori operanti nel settore lattiero – caseario*”²⁴, previsti, a seguito degli impatti sul settore conseguenti alla pandemia da Covid 19, in ragione del numero di “capi grossi” (bestiame da latte) detenuti dall'azienda beneficiaria e, pertanto, indicativamente rapportati alla produzione di latte di ciascun allevatore.

²⁰ Doc. 5.1.2.

²¹ Elab. su doc. 5.2.5.

²² Sulla base di elaborazioni effettuate sui dati contenuti nel doc. 5.2.6., tale rapporto si è ridotto del 10% dal mese di marzo al mese di febbraio del 2020.

²³ Doc. 5.1.10.

²⁴ Determinazioni del Dirigente Sezione Competitività delle Filiere Agroalimentari della Regione Puglia n. 163 del 13 luglio 2020 e n. 187 del 07 agosto 2020.

30. Il primo ottobre 2020, veniva pubblicato l'avviso per la presentazione delle domande di aiuto in favore dei trasformatori di latte pugliesi²⁵. In premessa di tale avviso, si ricordava come la natura eccezionale dell'epidemia e la sua imprevedibilità avessero comportato l'alterazione delle ordinarie condizioni di mercato in cui le imprese operano, determinando un forte calo delle vendite da parte dei caseifici, soprattutto con riferimento al comparto dei prodotti freschi, e un conseguente crollo delle quotazioni dei prodotti finiti.

31. Nel corso del mese di ottobre 2020, la società Delizia presentava domanda di ammissione ai contributi²⁶; nel mese di dicembre 2020, veniva pubblicata la lista dei caseifici ammessi a ricevere i contributi, tra i quali anche il caseificio Delizia²⁷, e venivano quindi liquidati i contributi stessi. Nello stesso mese, venivano altresì liquidati i contributi agli allevatori.

32. In data 7 gennaio 2021, preso atto degli avvenuti interventi di sostegno, il caseificio Delizia e gli altri 3 caseifici firmatari della proposta di pagamento in acconto del 27 marzo 2020, da un lato, e le associazioni di categoria agricole firmatarie dell'accordo dell'8 aprile (escluse Coldiretti e ARA), dall'altro, concordavano il pagamento di altri 2 cts al litro agli allevatori a saldo del prezzo pagato in acconto per i mesi di marzo e aprile 2020 (36 cts al litro)²⁸.

33. L'accordo del 7 gennaio 2021 veniva sottoscritto *"in coerenza ed adempimento rispetto a quanto previsto nel precedente verbale dell'8.04.2020 e nell'interesse sia dei trasformatori che degli allevatori, allo scopo anche di mantenere immutate le stalle, anche a seguito del contributo liquidato dalla Regione, nonostante il protrarsi dell'epidemia e la contrazione delle vendite"*. E ciò anche in considerazione dell'impegno assunto dai trasformatori *"con uno sforzo ampiamente riconosciuto, a garantire il ritiro del latte"*²⁹.

34. Sulla base dei dati forniti dalla Parte, risulta che la società Delizia abbia versato il saldo concordato a tutti i suoi fornitori per il latte ritirato nei mesi di marzo e aprile del 2020³⁰, erogando loro un importo pari a 2 cts/litro, come stabilito dall'accordo. Tutti gli allevatori hanno pertanto ricevuto dal caseificio un pagamento pari a 38 cts/litro per il latte consegnato nel secondo bimestre del 2020.

35. Complessivamente, il caseificio Delizia ha pagato, nel mese di gennaio 2021, per le fatture di saldo emesse dagli allevatori suoi conferitori, un totale di circa 161 mila euro³¹, a fronte di un contributo di circa 142 mila euro ricevuto come risarcimento per i maggiori costi sostenuti³². Il pagamento del saldo ai fornitori, pertanto, ha comportato per il caseificio il trasferimento integrale agli allevatori del contributo regionale ricevuto, oltre che un ulteriore ricorso a fondi propri e il mancato risarcimento dei maggiori oneri sostenuti per la lavorazione e il collocamento delle quantità consegnate in esubero rispetto alle proprie necessità di trasformazione. E ciò a fronte del ritiro integrale del latte prodotto dai conferitori nei mesi di marzo e aprile 2020.

36. Dal canto loro, gli allevatori hanno ricevuto, ad esito della vicenda, per il latte ritirato nei mesi di marzo e aprile 2020: un acconto di 36 cts/litro dal caseificio Delizia; un saldo successivo di 2 cts/litro; un contributo pubblico specificamente destinato agli allevatori.

²⁵ Determinazione n. 212 del 29.09.2020 della dirigente della Sezione Servizio Filiere Agricole Sostenibili e Multifunzionalità, pubblicata sul BURP n. 136 del 01.10.2020.

²⁶ Dc. 5.2.4.

²⁷ Determinazione n. 278 del 1.12.2020 del dirigente Sezione Competitività delle filiere agroalimentari SEZIONE COMPETITIVITA' DELLE FILIERE AGROALIMENTARI, pubblicata in BURP n. 161 del 3-12-2020.

²⁸ Doc. 5.1.17.

²⁹ Doc. 5.1.17, cit.

³⁰ Doc. 5.2.3.

³¹ Doc. 5.1.18.

³² Doc. 5.2.3, cit.

3.4 L'andamento del prezzo del latte

37. Sulla base dei dati pubblicati dall'ISMEA (tratti dal sito ufficiale ISMEA Mercati e depositati anche da alcune Parti) risulta che nei mesi di marzo e aprile 2020 il prezzo del latte vaccino in Puglia ha effettivamente subito una netta diminuzione, passando da valori superiori ai 40€/100 litri (iva inclusa senza premi) relativi ai primi mesi dell'anno a valori pari, rispettivamente nei mesi di marzo e aprile, a 37,44 e 37,76 €/100 litri. Dal mese di maggio, e sino alla fine dell'anno, le quotazioni sono tornate ad essere più alte rispetto al secondo bimestre dell'anno, mantenendosi tuttavia al di sotto dei 40 €/100 litri.

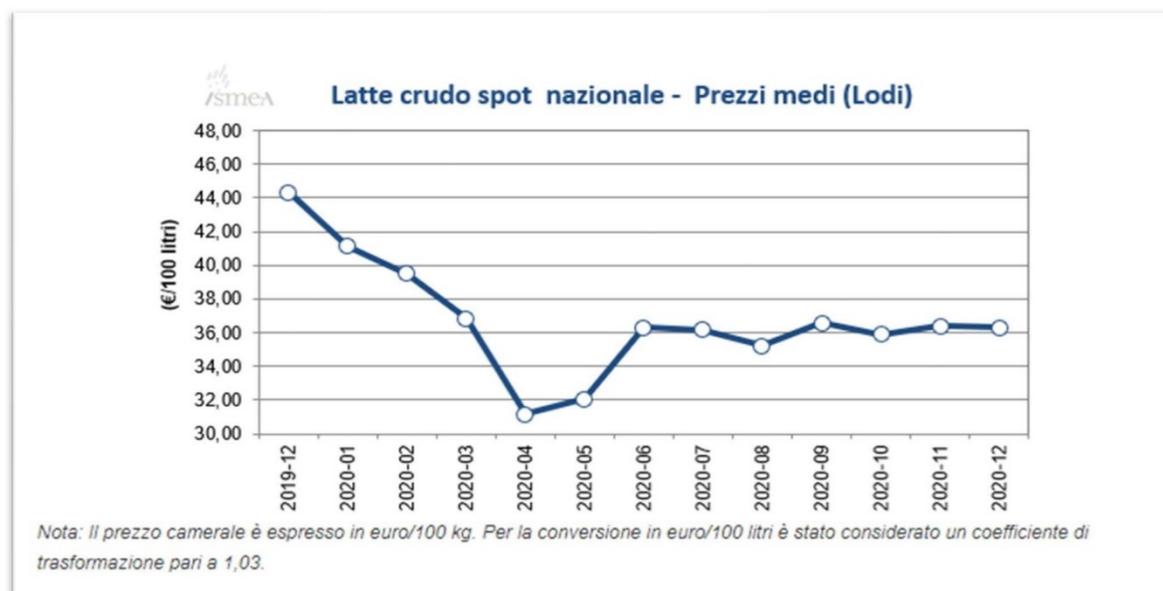
Tab. n. 1 – Andamento dei prezzi del latte in Puglia nel 2020 - €/100 litri

gen	feb	mar	apr	mag	giu	lug	ago	set	ott	nov	dic
41,29	40,78	37,44	37,76	39,83	39,88	39,63	39,63	39,62	39,62	39,61	39,62

Fonte: Osservatorio latte alla stalla dell'ISMEA

38. Anche l'andamento del prezzo del "latte crudo spot" relativo al 2020 rilevato da ISMEA evidenzia un drastico calo delle quotazioni del latte nei mesi di marzo e aprile, quando esse scendevano anche al di sotto dei 32 €/100 litri.

Grafico n. 1. Andamento prezzi latte crudo spot



Fonte: Ismea

3.5 Le violazioni dei requisiti di forma dei contratti

39. Gli accertamenti istruttori hanno confermato che gli accordi di filiera di durata triennale stipulati dal caseificio Delizia con i propri allevatori³³ - sostanzialmente volti a disciplinare le modalità di realizzazione degli adempimenti connessi all'utilizzo del marchio collettivo di "Prodotti di qualità"

³³ Doc. 1.5.1.

– sono privi di qualsiasi specificazione del prezzo di cessione, oltre che delle modalità di consegna e di pagamento.

40. Nelle fatture di vendita, tuttavia, è riportata l'indicazione "*assolve gli obblighi di cui all'art. 62, comma 1, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27*".

3.6 La posizione di Coldiretti

41. Coldiretti Puglia, nell'ambito della propria audizione³⁴, ha confermato di avere interagito con i caseifici nel corso del mese di marzo 2020 in relazione alla crisi del settore latte, anche partecipando a un "Tavolo Latte" tenutosi in data 25 marzo 2020. Nell'ambito di tale incontro, Confindustria Bari aveva illustrato la decisione dei trasformatori di proporre agli allevatori conferenti il pagamento, a titolo di acconto, di soli 36 cent/lit per il latte conferito, in attesa del riconoscimento dei contributi regionali³⁵; tale decisione, tuttavia, non era stata né avallata né condivisa dai rappresentanti degli allevatori, e in particolare da Coldiretti, che è l'associazione di produttori agricoli maggiormente rappresentativa in Puglia.

42. Pertanto, dopo l'invio della lettera del 27 marzo 2020 da parte dei 4 caseifici pugliesi, e precisamente il 31 marzo 2020, Coldiretti Puglia e ARA Puglia, che rappresentano complessivamente la maggioranza degli allevatori pugliesi, hanno segnalato tali condotte al Ministro delle Politiche Agricole, oltre che al Presidente della Regione Puglia e ai Prefetti, invitando gli allevatori a non effettuare le fatture in acconto.

43. Le motivazioni della mancata approvazione della condotta dei caseifici da parte delle due organizzazioni segnalanti sarebbero sostanzialmente le seguenti: in primo luogo, i caseifici hanno comunicato a fine marzo 2020 una riduzione del prezzo pagato per le consegne di marzo, modificando in modo unilaterale e retroattivo le condizioni concordate; in secondo luogo, secondo quanto dichiarato dai rappresentanti di Coldiretti Puglia, gli allevatori si erano già autoimposti una riduzione delle quantità prodotte del 20% per far fronte alla crisi del settore, con conseguente erosione pressoché completa dei propri guadagni.

44. Infine, in relazione al successivo pagamento del saldo da parte dei caseifici nel mese di gennaio 2021, Coldiretti Puglia, nell'ambito della propria audizione, ha rappresentato quanto segue: *i*) i contributi ricevuti dagli allevatori avrebbero dovuto rappresentare un ristoro per gli allevatori, in ragione delle perdite da essi subite anche per i mancati ritiri del prodotto, e non essere detratti dal saldo dovuto, così come hanno fatto i caseifici; *ii*) molti allevatori non avrebbero ancora ricevuto il saldo del prezzo dovuto.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

45. La Parte, nell'ambito delle proprie memorie difensive³⁶, ha sviluppato le seguenti principali argomentazioni difensive.

4.1 Sull'improcedibilità dovuta alla tardività dell'avvio del procedimento

46. La società Delizia ha preliminarmente eccepito la tardività della comunicazione dell'avvio per intervenuto decorso del termine di decadenza di notifica della contestazione entro e non oltre 90 giorni dall'accertamento di cui all'art. 14 della Legge n. 689/1981. In particolare, essendo la segnalazione da parte dell'ICQRF pervenuta in data 3 agosto 2020, secondo quanto sostenuto dalla

³⁴ Doc. 8.

³⁵ Doc. 9.10.

³⁶ Docc. 5.1 e 12.

Parte, la comunicazione di avvio del procedimento, contenente la contestazione della violazione di legge, avrebbe dovuto essere notificata entro il 1° novembre 2020 e non, come in effetti avvenuto, il 29 dicembre 2020. I procedimenti risulterebbero pertanto improcedibili.

4.2 Sulla presunta violazione del comma 2 dell'art. 62

4.2.1 L'assenza di ingiustificata gravosità delle condotte

47. La società Delizia ha rappresentato come gli eventi a seguito dei quali sono state adottate le condotte contestate avessero carattere di assoluta eccezionalità, gravità e imprevedibilità: l'emergenza sanitaria mondiale aveva infatti determinato una drastica flessione del mercato del latte, dovuta sia alla chiusura imposta alle attività di ristorazione sia alla riduzione degli ordinativi destinati alle esportazioni. Si poneva quindi l'urgenza di assumere iniziative a salvaguardia dell'intera filiera lattiero casearia, in un giusto equilibrio delle esigenze degli acquirenti e degli allevatori.

48. La società, piuttosto che arenarsi e bloccare la lavorazione della materia prima, avrebbe continuato a prelevare l'intera produzione di latte degli allevatori, facendosi anzi carico di un incremento della produzione dei conferitori, realizzata nonostante l'invito ricevuto da ARA Puglia a ridurla "in maniera significativa". Ciò avrebbe comportato un notevole aggravio dei costi sopportati dal caseificio per lo stoccaggio e la refrigerazione delle produzioni, oltre che per le dilazioni di pagamento e gli sconti concessi ai propri clienti per sostenere le vendite.

49. Nel contesto descritto, la Parte avrebbe dunque adottato un comportamento improntato alla massima correttezza e lealtà, al solo al fine di mantenere un equilibrato rapporto commerciale con gli allevatori. In particolare, il caseificio non avrebbe applicato una riduzione del prezzo concordato, bensì una mera modifica delle modalità di corresponsione del prezzo, consistente in un pagamento in acconto del 90% del prezzo del latte, per il quale gli allevatori hanno emesso regolare fattura, volto a consentire agli allevatori di "mantenere le stalle", incrementandone anche il numero dei capi, con l'impegno al riconoscimento dell'importo dovuto una volta ricevuti gli attesi contributi regionali e nazionali. E infatti, ad esito dell'erogazione dei contributi pubblici agli allevatori e ai trasformatori, gli allevatori hanno comunque ricevuto il saldo del pagamento per i mesi di marzo ed aprile 2020, per il quale hanno peraltro emesso regolare fattura.

50. D'altro canto, nonostante la Delizia abbia percepito dalla Regione, a titolo di contributo, una somma pari a circa 142 mila euro, equivalente a un contributo medio di circa 17 cts/lt, essa ha bonificato agli allevatori una somma complessiva di circa 161 mila euro, facendosi carico anche della differenza necessaria per corrispondere il saldo di 2 cts/lt per tutte le quantità ritirate nei mesi di marzo e aprile del 2020.

4.2.2 L'assenza di unilateralità e di retroattività della decisione

51. Secondo quanto sostenuto dalla Parte nella propria memoria, non vi sarebbe comunque stata alcuna imposizione unilaterale agli allevatori, posto che, prima dell'invio della comunicazione ai fornitori, vi era stata una fitta interlocuzione tra i rappresentanti di tutte le categorie interessate dalla crisi, avvenuta attraverso numerosi incontri ai quali avevano partecipato gli stessi allevatori conferenti, per il tramite delle più importanti associazioni di categoria, ivi compresa Coldiretti. Nell'ambito di tali incontri, le scelte assunte dai caseifici in merito al prezzo del latte sarebbero state condivise tra aziende casearie e allevatori.

52. La condivisione delle condotte della società Delizia troverebbe riscontro, secondo quanto sostenuto dalla Parte, anche nel documento dell'8 aprile 2020, sottoscritto dalle primarie aziende casearie locali (tra cui la stessa Delizia) e da tutte le associazioni di categoria degli allevatori (tranne

la Coldiretti). In tale documento, le parti, nel richiedere il supporto finanziario delle istituzioni nazionali e regionali, concordavano nel “*pagamento, a titolo di acconto, del prezzo del latte per il mese di marzo ad € 0,36/litro, oltre i parametri qualitativi, tanto per consentire agli allevatori di procedere con le spese necessarie per la continuità aziendale e permettere ai trasformatori di far fronte ai maggiori costi per lo stoccaggio delle produzioni trasformate e da destinare alla stagionatura*”.

53. Nessuna situazione imposizione di condizioni gravose vi sarebbe quindi stata da parte del caseificio, rappresentando le condotte contestate la mera adozione, in un’ottica mutualistica di ripartizione dei rischi tra le parti contraenti, di misure ampiamente condivise con le rappresentanze degli allevatori, conseguenti alla situazione imprevedibile ed eccezionale che si era verificata.

54. Infine, quanto al presunto carattere di retroattività della comunicazione ai fornitori del 27 marzo 2020, la Parte ha sottolineato come tale comunicazione sia stata inviata solo a seguito degli sviluppi della condizione pandemica e delle conseguenti decisioni adottate dal Governo a metà marzo 2020, e, comunque, quando i caseifici erano già certi dell’impegno della Regione a mettere in campo sostegni economici. Ovvio che le urgenti decisioni governative del momento si siano riverberate sulla intera catena produttiva, portando all’adozione di provvedimenti altrettanto urgenti da parte dei caseifici.

4.3 Sulla presunta violazione del comma 1 dell’art. 62

55. Con riferimento alle presunte violazioni del comma 1 dall’art. 62 ipotizzata in avvio, la Parte ha, in primo luogo, sottolineato come, secondo quanto specificato nel decreto attuativo dell’art. 62, ai fini del riscontro della presenza di un contratto in forma scritta completo di tutti gli elementi essenziali richiesti dalla norma primaria, valgano, oltre al documento contrattuale propriamente detto, anche gli atti e i documenti che precedono o danno esecuzione al medesimo (le comunicazioni, l’ordine dell’acquirente, il documento di trasporto e le fatture), purché tali documenti contengano gli elementi essenziali e riportino la dicitura “*assolve agli obblighi di cui all’art. 62, comma 1, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27*”. Pertanto, poiché tale dicitura viene regolarmente riportata in tutte le fatture di acquisto depositate agli atti, in nessun caso sarebbe corretta la contestazione relativa all’assenza di contratti scritti o alla mancata specificazione del prezzo.

56. In secondo luogo, la società Delizia fa rilevare come l’invocato contrasto del D.M. 199/2012 con la normativa comunitaria comporterebbe una disapplicazione necessariamente congiunta di tale norma e di quella primaria rappresentata dall’art. 62, di cui si imputa alla Delizia la violazione del primo comma. Infatti, rappresentando il decreto un mero regolamento attuativo, esso sarebbe specificamente finalizzato a colmare eventuali incompletezze, stabilire dettagli e tecnicismi della norma primaria, che, altrimenti, resterebbe lettera morta e risulterebbe inapplicabile. E infatti, l’art. 62 sarebbe entrato in vigore solo dopo l’emanazione del suo decreto applicativo.

57. Del resto, il D.M. aveva ricevuto parere favorevole anche dal Consiglio di Stato³⁷, il quale aveva rilevato, con specifico riferimento all’art. 3 del decreto attuativo, che l’attenuazione del rigore dei requisiti previsto da tale articolo si ispirava ai principi generali dell’ordinamento in materia di rinvio esterno dei contratti formali. Il Consiglio di Stato rilevava altresì la caratteristica di norma nazionale “ad applicazione necessaria” del decreto applicativo, prevalente in ogni caso sul diritto straniero astrattamente applicabile ai rapporti economici interessati.

58. Inoltre, le previsioni contenute nell’art. 3, commi 2 e 4, del D.M. 199/2012 non sarebbero in nessun caso in contrasto con la normativa comunitaria in quanto già dall’incipit dell’articolo 148

³⁷ Parere espresso nell’adunanza del 27 settembre 2012 (n. 4203/2012 dell’8 ottobre 2012).

Reg. UE 1308/2013 si evincerebbe che l'obbligo di regolare i rapporti tra stalle e trasformatore attraverso contratti scritti non è europeo, ricadendo invece tra le opzioni degli Stati Membri. La decisione di uno Stato Membro di prevedere l'obbligo di concludere un contratto costituisce, pertanto, una mera facoltà per lo Stato stesso.

59. In ogni caso, ad avviso della società Delizia, la vigenza delle previsioni dei commi 2 e 4 dell'art. 3 del Decreto di attuazione n. 199/2012 dovrebbe rappresentare una circostanza esimente o, quanto meno e in subordine, attenuante ai fini della determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria *ex art. 62*.

V. VALUTAZIONI

5.1 Il quadro normativo di riferimento

60. L'articolo 62 - *Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari* - del D.L. 1/2012³⁸ ha attribuito all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato una competenza in materia di relazioni commerciali tra operatori della filiera agro-alimentare, qualificando come illeciti amministrativi una serie di condotte poste in essere nel contesto di rapporti contrattuali aventi ad oggetto la cessione di prodotti agricoli e agroalimentari. Tale disciplina trova la sua *ratio* prevalente nell'avvertita necessità di offrire tutela alle piccole e medie imprese fornitrici di prodotti agricoli e alimentari nei confronti delle controparti contrattuali dotate di maggiore potere negoziale, siano esse trasformatori industriali o gruppi distributivi della GDO³⁹.

61. In particolare, l'art. 62 del D.L. 1/2012 prevede, al suo primo comma, che i contratti aventi ad oggetto i prodotti agricoli e alimentari, tra cui il latte crudo - ad 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 pagamento⁴⁰. Il primo comma dispone, altresì, che i contratti debbano essere informati ai principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni⁴¹.

62. Scopo del comma 1 dell'art. 62 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 agroalimentare.

63. Il secondo comma della norma stabilisce che, nelle relazioni commerciali tra operatori economici in materia di cessione di prodotti agricoli e agro-alimentari, è vietato "*imporre direttamente o indirettamente condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, nonché condizioni extracontrattuali e retroattive;*" (comma 2, lettera a)) e "*adottare ogni*

³⁸ 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).

³⁹ Per una disamina approfondita della *ratio*, dei presupposti di applicazione e delle fattispecie previste dall'art. 62 si rinvia alla II Parte "Le relazioni verticali GDO-fornitori e gli strumenti di intervento dell'Autorità antitrust", Capitolo IV "Articolo 62 della l. n. 27/2012 e articolo 9 della l. n. 192/98 come strumenti alternativi di tutela contro il buyer power", dell'Indagine conoscitiva condotta dall'Autorità sulla Grande Distribuzione Organizzata (delibera n. 24465 del 24/07/2013 "IC43 - SETTORE DELLA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA", Boll. 31/2013).

⁴⁰ In base a tale comma, in particolare: "I contratti che hanno ad oggetto la cessione dei prodotti agricoli e alimentari, ad eccezione di quelli conclusi con il consumatore finale, sono stipulati obbligatoriamente in forma scritta e indicano a pena di nullità la durata, le quantità e le caratteristiche del prodotto venduto, il prezzo, le modalità di consegna e di pagamento".

⁴¹ 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.

ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento” (comma 2, lettera e)).

64. Le modalità applicative dell’articolo 62 sono state definite nel successivo *Decreto di attuazione* n. 199/2012⁴², che, all’art. 1, ha delimitato l’ambito di applicazione della norma *“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”*.

65. Inoltre, per quanto di interesse in questa sede, i commi 2 e 4 dell’art. 3 del *Decreto di attuazione* prevedono, rispettivamente, che: *i) gli elementi essenziali, in forma scritta, di cui all’art. 62, comma 1, possano essere contenuti, oltre che nei contratti di fornitura conclusi in forma scritta, anche in documenti di trasporto o di consegna, ovvero nelle fatture di pagamento, a condizione che questi riportino gli estremi ed il riferimento ai corrispondenti contratti (c.d. funzione “integrativa” dell’accordo); ii) 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, assolvano agli obblighi di cui al predetto comma 1 e debbano 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” (c.d. fatture parlanti con funzione “sostitutiva” dell’accordo).*

66. Per quanto attiene la normativa nazionale, vale infine in questa sede richiamare: *i) l’art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015⁴³, il quale ribadisce che i contratti aventi ad oggetto la cessione di latte crudo devono essere stipulati obbligatoriamente in forma scritta, ai sensi dell’articolo 62, comma 1, del D.L. 1/2012; ii) l’art. 9 del Decreto n. 15164/2012⁴⁴, che, con riferimento alle relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, prevede che i contratti di fornitura di latte crudo ai primi acquirenti debbano essere redatti in forma scritta, stipulati prima della consegna e comprendere tutti gli elementi prescritti dall’art. 185septies, paragrafo 2 lettera c) del Regolamento unico OCM, ora art. 148 del Regolamento (UE) 1308/2013).*

67. Con riferimento alla normativa europea, l’art. 148 del Regolamento (UE) 1308/2013⁴⁵, 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 una serie di elementi, tra i quali 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”*.

68. Vale evidenziare che le condizioni di base stabilite dal citato regolamento dell’Unione, 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 -

⁴² 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".

⁴³ 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 dalla Legge n. 91 del 2 luglio 2015, pubblicata in G.U. 03/07/2015, n. 152.

⁴⁴ Decreto n. 15164 del 12 ottobre 2012 relativo al "Pacchetto latte", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 10 dicembre 2012, n. 287.

⁴⁵ 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.

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 materia⁴⁶.

5.2 L'infondatezza dell'eccezione di improcedibilità

69. Non appare meritevole di accoglimento l'eccezione di Parte in merito alla tardività della Comunicazione dell'avvio per intervenuto decorso del termine di decadenza di notifica della contestazione. Infatti: *i)* l'art. 6 del Regolamento sulle procedure istruttorie⁴⁷ stabilisce che l'avvio dell'istruttoria "è disposto entro il termine di 180 (centottanta) giorni dal ricevimento dell'istanza di intervento" e la notifica della comunicazione di avvio del procedimento, avvenuta il 29 dicembre 2020, è stata effettuata entro il termine di 180 previsti dal Regolamento; *ii)* come ribadito dalla giurisprudenza recente, il termine decadenziale di cui all'art. 14 l. n. 689/1981 non trova diretta applicazione nei procedimenti "antitrust", per i quali rileva, ai fini della individuazione del termine iniziale, l'acquisizione della "piena conoscenza" della condotta illecita piuttosto che la notizia del fatto ipoteticamente sanzionabile⁴⁸; *iii)* a seguito della segnalazione pervenuta dall'ICQRF in data 3 agosto 2020, la Direzione ha chiesto alcuni chiarimenti e integrazioni al segnalante, pervenuti in data in data 23 dicembre 2020, al fine di acquisire contezza degli elementi necessari per poter compiutamente ipotizzare la violazione di legge come contestata.

5.3 La sussistenza di un significativo squilibrio di potere contrattuale

70. Preliminarmente si rileva come, nel caso in esame, sussistano una serie di elementi che consentono di accertare la sussistenza di un significativo squilibrio di potere negoziale tra le parti del contratto di fornitura - ossia la società Delizia, da un lato, e ciascuno dei rispettivi fornitori di latte crudo, dall'altro - anche indipendentemente dalle specifiche caratteristiche di ciascuno dei fornitori.

71. 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.

72. 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

⁴⁶ 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 [...]. 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".

⁴⁷ Adottato con Delibera AGCM n. 24220 del 06 febbraio 2013.

⁴⁸ Cfr. Tar Lazio, I, 29 luglio 2020, n. 8850.

generalmente conferita a una sola impresa di trasformazione, alimentandone una minima percentuale del fabbisogno complessivo: i trasformatori, al contrario, si avvalgono di numerosi fornitori di latte crudo; il caseificio Delizia, in particolare, si avvale di oltre 80 fornitori.

5.4 La valutazione delle condotte ai sensi del comma 2 dell'art. 62

5.4.1 L'assenza di ingiustificata gravosità delle condizioni applicate agli allevatori

73. Gli accertamenti effettuati in istruttoria consentono di accogliere le argomentazioni difensive formulate dalla società Delizia in relazione alla presenza di ragionevoli giustificazioni alla condotta adottata da tale operatore nei mesi di marzo e aprile del 2020, sostanzialmente riconducibili alle circostanze assolutamente eccezionali, gravi e imprevedibili che hanno generato, nel periodo di riferimento, una drastica flessione del mercato dei prodotti lattiero-caseario, soprattutto con riferimento al comparto del fresco, e una conseguente difficoltà di collocamento delle eccedenze di materia prima che il caseificio era contrattualmente obbligato a ritirare.

74. Inoltre, ai fini della valutazione di una sostanziale assenza di gravosità della condizione applicata agli allevatori, appare dirimente la circostanza che la riduzione del prezzo inizialmente corrisposto agli allevatori per i ritiri effettuati nei mesi di marzo e aprile 2020 si sia in concreto tradotta, alla luce delle intenzioni del caseificio e della successiva condotta tenuta, nel pagamento di un acconto e di un saldo successivo. Pertanto, in considerazione delle incertezze connesse all'effettiva durata della crisi pandemica, nonché ai tempi e alle modalità di implementazione delle misure di sostegno previste, tale condotta non risulta integrare una modifica unilaterale retroattiva di una condizione contrattuale.

75. D'altro canto, le stesse organizzazioni ARA e Coldiretti, nella propria segnalazione indirizzata al Ministro delle Politiche Agricole e al Presidente della Regione Puglia, lamentavano sostanzialmente come la lettera del 27 marzo 2020, inviata dai 4 caseifici ai propri allevatori conferenti, non fornisse sufficienti garanzie sull'effettivo pagamento di un saldo successivo al pagamento in acconto, che è stato invece regolarmente corrisposto nel gennaio 2021 dal caseificio.

76. Vale inoltre considerare come, a fronte di documentati incrementi dei costi subiti dal caseificio in ragione della difficoltà di collocamento dei prodotti trasformati e della conseguente necessità di destinare parte della materia prima alla lavorazione di prodotti stagionati o congelati⁴⁹, l'operatore si è comunque impegnato a mantenere fede ai propri obblighi contrattuali di ritiro del prodotto, incrementando anzi le quantità ritirate, piuttosto che acquistare materia prima a basso costo da altre zone produttive e/o proporre agli allevatori una risoluzione del contratto stesso.

77. L'assenza di un intento speculativo da parte dei caseifici risulta essere stata riconosciuta anche da diverse organizzazioni agricole che, con il documento sottoscritto in data 8 aprile 2020, hanno formalmente ratificato, sia pure alcuni giorni dopo la comunicazione agli allevatori del 27 marzo 2020, la decisione relativa al pagamento in acconto del latte di 36 cts/lt, riconoscendone un intento di salvaguardia degli interessi complessivi della filiera, a fronte dell'impegno dei trasformatori di farsi carico di ritirare il prodotto in esubero. In particolare, le condotte adottate dai caseifici sono state ritenute idonee a contemperare *“l'esigenza degli allevatori di procedere con le spese necessarie per la continuità aziendale e quella dei trasformatori di far fronte ai maggiori costi per lo stoccaggio delle produzioni trasformate e da destinare alla stagionatura”*.

⁴⁹ Si veda, ad es. il doc. 1.4.4.

5.4.2 Le condotte adottate dalla Parte successivamente all'avvio del procedimento

78. Preliminarmente si osserva che le condotte adottate dalla società Delizia successivamente all'avvio del procedimento in corso non costituiscono, di per sé, oggetto di contestazione e di accertamento nell'ambito del presente provvedimento, potendo esse rappresentare soltanto elementi di contesto utili alla valutazione delle finalità e degli effetti delle condotte contestate in sede di avvio del procedimento, adottate dal caseificio nei mesi di marzo e aprile del 2020.

79. Tanto premesso, la circostanza che, una volta completata la fase di erogazione dei sostegni pubblici - liquidati sia agli allevatori che ai caseifici – il caseificio abbia effettivamente proceduto all'erogazione del saldo a tutti i propri allevatori conferenti (per le quantità di latte ritirate nei mesi di marzo e aprile del 2020) contribuisce a delineare un atteggiamento di sostanziale correttezza e buona fede mantenuto nei confronti dei propri fornitori, corroborando la tesi che la condotta contestata rappresentasse, già nelle intenzioni del suo proponente, una mera suddivisione del pagamento in un importo in acconto e in un saldo successivo, piuttosto che una decurtazione unilaterale del prezzo complessivo.

80. Analogamente indicativa dell'assenza di un intento speculativo del caseificio ai danni degli allevatori appare la circostanza che la definizione dell'importo da erogare a saldo, impregiudicata in questa sede ogni valutazione in merito alla sua concreta adeguatezza e proporzionalità, sia stata effettuata dal caseificio ad esito di un preventivo accordo con alcune associazioni di rappresentanza del mondo agricolo, che avevano già in precedenza approvato la decisione del pagamento in acconto.

81. In particolare, l'accordo siglato il 7 gennaio 2021 con tali associazioni contemplava, ad esito di una complessiva valutazione dei danni subiti e dei ristori ricevuti da ciascuna delle parti interessate, il pagamento di un importo pari a 2 cts per ogni litro di latte ritirato nei mesi di marzo e aprile, che il caseificio Delizia ha effettivamente versato a tutti gli allevatori.

82. A tale riguardo, con specifico riferimento a quanto argomentato da Coldiretti nell'ambito della propria audizione, valgono le seguenti considerazioni: *i)* tutti i fornitori del caseificio Delizia risultano ad oggi aver ricevuto il saldo del prezzo per i ritiri effettuati nei mesi di marzo e aprile; *ii)* in considerazione dell'intento mutualistico di ripartizione dei rischi prodotti dalla crisi alla base dell'accordo ratificato da diverse organizzazioni agricole e del fatto che gli allevatori non risultano aver subito decurtazioni nei ritiri di materia prima rispetto a quanto contrattualmente concordato, non appare in questa sede censurabile la circostanza che nella quantificazione del saldo da erogare si sia tenuto conto anche dei ristori già ricevuti dagli allevatori.

83. Infine, con riferimento al prezzo pagato agli allevatori a partire dal mese di maggio - pari a 41 cts/lt e, pertanto, inferiore di un centesimo rispetto al prezzo corrisposto nel primo bimestre dell'anno, vale osservare quanto segue: *i)* da un lato, l'andamento dei prezzi di mercato del latte crudo potrebbe spiegare la diminuzione del prezzo corrisposto agli allevatori, che appare coerente con la diminuzione del prezzo di mercato verificatasi nel periodo in questione (cfr. *supra*, par. 3.4); *ii)* dall'altro, la totale assenza dell'indicazione del prezzo, nel contratto stipulato preventivamente con gli allevatori, oltre a non garantire agli allevatori una prevedibilità della propria remunerazione, non consente nemmeno la verificabilità, *ex post*, della sua effettiva corrispondenza a quanto concordato.

5.4.3 Conclusioni sulla liceità delle condotte ai sensi del comma 2 dell'art. 62

84. Alla luce di quanto esposto e sulla base delle evidenze acquisite nell'ambito del procedimento, si ritiene che non vi siano elementi sufficienti a considerare le condotte commerciali poste in essere dalla società Delizia, descritte al *paragrafo* 3.2, in contrasto con l'art.62, comma 2, del D.L. 1/2012.

5.5 La violazione del comma 1 dell'art. 62

5.5.1 L'assenza di completezza dei contratti scritti

85. Come si è visto, le evidenze acquisite confermano che la società Delizia ha stipulato con i propri fornitori soltanto contratti scritti denominati “accordi di filiera” - sostanzialmente volti a disciplinare le modalità di realizzazione degli adempimenti connessi all'utilizzo del marchio collettivo di “Prodotti di qualità” - privi di qualsiasi specificazione del prezzo di cessione, oltre che delle modalità di consegna e di pagamento.

5.5.2 La mancata funzione integrativa delle fatture di pagamento

86. In relazione alla mancata indicazione nel contratto di alcuni dei suoi elementi essenziali – tra cui, in particolare, il prezzo di cessione – non si ritiene meritevole di accoglimento l'argomentazione difensiva svolta dalla Parte relativa al fatto di essersi avvalsa, per assolvere agli obblighi di completezza del contratto scritto, delle fatture di pagamento, così come espressamente consentito dall'art. 3, commi 2 e 4, del decreto attuativo. E questo nonostante le fatture acquisite agli atti riportino la dicitura “*assolve gli obblighi di cui art. 62, comma 1, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27*”.

87. Infatti, come sopra illustrato, la normativa vigente in materia - sia a livello comunitario che nazionale - prevede che il testo negoziale, in forma scritta, debba essere concordato tra le parti “prima” della consegna del latte e debba contenere una serie di indicazioni (tra cui il prezzo) volte a garantire all'acquirente la conoscenza preventiva di tutte le condizioni essenziali della fornitura.

88. Pertanto, si ritiene che alle fatture di pagamento non possa riconoscersi, nella presente fattispecie, alcuna funzione integrativa del contratto scritto di fornitura, trattandosi di documenti fiscali emessi - con finalità peraltro diversa da quella negoziale - solo successivamente alla consegna del latte, per comprovarne l'avvenuta cessione e il diritto a riscuotere il prezzo.

5.5.3 La disapplicazione dell'art. 3, commi 2 e 4, del Decreto di attuazione

89. Sulla base di quanto esposto, le previsioni - espressamente citate nella memoria difensiva - contenute nei commi 2 e 4 dell'art. 3 del *Decreto di attuazione*, nella parte in cui riconoscono anche alle fatture di pagamento, rispettivamente, una funzione integrativa o sostitutiva del contratto scritto di fornitura, si pongono in palese contrasto con la disposizione comunitaria dell'art. 148 del Regolamento UE 1308/2013 (oltre che con quelle nazionali con essa coerenti).

90. A tale riguardo, non appare meritevole di pregio l'argomentazione di Parte in base alla quale l'art. 3 non si porrebbe in contrasto con la normativa europea in quanto l'obbligo di stipulare i contratti in forma scritta deriverebbe esclusivamente da disposizioni nazionali, e non europee, emanate in virtù di una mera “facoltà” che l'art. 148 del Regolamento UE 1308/2013 attribuisce agli Stati Membri. In proposito, infatti, vale ricordare come la citata norma europea specifichi chiaramente che, laddove uno Stato membro, relativamente alle consegne di latte crudo nel proprio territorio, decida di introdurre l'obbligo di stipulare contratti scritti, questi ultimi devono essere stipulati “prima della consegna”, e devono contenere una serie di elementi essenziali, tra i quali il prezzo da pagare alla consegna.

91. Si ritiene, pertanto, che l'art. 3, commi 2 e 4, del *Decreto di attuazione* - nella parte in cui si riferisce alle fatture di pagamento – debba essere oggetto di disapplicazione da parte dell'Autorità

nel caso in esame, in virtù del principio del primato del diritto comunitario su quello interno con esso incompatibile⁵⁰.

92. Né può ritenersi condivisibile, a tale proposito, l'obiezione di Parte in base alla quale la disapplicazione del decreto attuativo implicherebbe necessariamente e logicamente la disapplicazione della norma primaria alla quale il decreto dà attuazione. Infatti, gli specifici articoli del decreto attuativo che risultano in contrasto con la normativa comunitaria - e che costituiscono, in questa sede, oggetto di disapplicazione - non contengono un chiarimento attuativo necessario del comma 1 dell'art. 62 - in assenza del quale quest'ultimo non potrebbe trovare applicazione - rappresentando invece, e come riconosciuto dalla stessa pronuncia del Consiglio di Stato citata dalla Parte, un completamento e una modalità interpretativa della norma primaria che ne attenua "in definitiva, il rigore del requisito della forma"⁵¹.

5.5.4 Conclusioni sulla liceità delle condotte ai sensi del comma 1 dell'art. 62

93. Sulla base di quanto esposto, si ritiene che la società Delizia abbia posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012 in relazione alla mancata indicazione del prezzo di acquisto del latte, oltre che delle modalità di pagamento e di consegna, nei testi negoziali conclusi per iscritto.

94. A tale proposito, tuttavia, si ritiene che la vigenza delle previsioni dell'art. 3, commi 2 e 4, del Decreto di attuazione n. 199/2012 - oggetto di prima disapplicazione da parte dell'Autorità nel caso in esame - costituisca nella presente fattispecie una circostanza esimente ai fini dell'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi dell'art. 62, comma 5, del D.L. 1/2012: tali disposizioni, infatti, emanate in applicazione della norma di cui si è accertata la violazione, risultano avere generato nella Parte un affidamento sulla liceità della propria condotta.

95. In particolare, il fatto che la società Delizia abbia emesso fatture che riportano la dicitura "assolve agli obblighi di cui all'art. 62, comma 1, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27" appare indicativo della circostanza che, nell'adottare le condotte che hanno dato luogo alla violazione accertata, il caseificio abbia inteso avvalersi di una facoltà espressamente attribuita agli operatori dai commi 2 e 4 dell'art. 3 del Decreto di attuazione n. 199/2012, che riconoscono esplicitamente alle fatture di pagamento c.d. parlanti (e cioè riportanti la dicitura descritta) una funzione integrativa e/o sostitutiva del contratto scritto di fornitura.

RITENUTO, pertanto, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che non vi sono elementi sufficienti a considerare le condotte commerciali descritte al *Paragrafo 3.2*, poste in essere dalla società Delizia S.p.A., in contrasto con l'art. 62, comma 2, del D.L. 1/2012, così come interpretato anche ai sensi dell'art. 4, comma 1, del *Decreto di attuazione*;

RITENUTO, inoltre, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che le condotte commerciali descritte al *Paragrafo 3.5*, poste in essere dalla società Delizia e consistenti nella mancata indicazione, nei contratti conclusi in forma scritta, del prezzo di acquisto del latte crudo, nonché delle sue modalità di pagamento e consegna, integrano una violazione dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012;

⁵⁰ 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).

⁵¹ Parere della Sezione Normativa del Consiglio di Stato n. 4203/2012 dell'8 ottobre 2012, cit., punto 17, pag. 7.

RITENUTO, altresì, in relazione alla violazione accertata, che la vigenza delle previsioni dell'art. 3, commi 2 e 4, del Decreto di attuazione n. 199/2012 - oggetto di prima disapplicazione da parte dell'Autorità nel caso in esame - costituisce una circostanza esimente ai fini dell'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi dell'art. 62, comma 5, del D.L. 1/2012;

DELIBERA

a) che non vi sono elementi sufficienti a considerare le condotte commerciali condotte commerciali descritte al *Paragrafo 3.2*, poste in essere dalla società Delizia S.p.A., in contrasto con l'art.62, comma 2, del D.L. 1/2012, così come interpretato anche ai sensi dell'art. 4, comma 1, del *Decreto di attuazione*;

b) che le condotte commerciali descritte al *Paragrafo 3.5* del presente provvedimento, poste in essere dalla società Delizia S.p.A., costituiscono, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una violazione dell'articolo 62, comma 1, del D.L. 1/2012;

c) che, in relazione alle condotte di cui al punto b) del presente provvedimento non venga irrogata alcuna sanzione amministrativa pecuniaria;

d) che la società Delizia S.p.A. si astenga dal porre in essere condotte commerciali analoghe a quelle di cui al punto b) del presente provvedimento.

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

AL31E - CASEIFICIO SETTE COLLI/CONTRATTI CESSIONE LATTE CRUDO IN PERIODO EMERGENZIALE COVID-19
Provvedimento n. 29734

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO
NELLA SUA ADUNANZA del 22 giugno 2021;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTO il 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 anche *art. 62*);

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 anche *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 anche *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

1. Caseificio Sette Colli S.r.l. (di seguito anche Sette Colli) è una società con sede a Gioia del Colle (BA), attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero caseari tipici pugliesi. Caseificio Sette Colli ha raccolto latte bovino, nel corso del 2020, da circa 35 allevatori localizzati tra le province di Bari e Taranto. Nell'anno 2019, la società ha realizzato un fatturato pari a circa 6,6 milioni di euro.

2. Il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari, Forestali e del Turismo – Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione delle Frodi (di seguito anche ICQRF) ha effettuato la segnalazione a seguito di una denuncia a sua volta ricevuta, in data 5 maggio 2020, da un privato cittadino.

II. L'OGGETTO E L'ITER DEL PROCEDIMENTO

3. Con atto del 29 dicembre 2020, prot. n. 96357¹, è stato comunicato alla società Caseificio Sette Colli l'avvio del procedimento istruttorio AL31E volto a verificare l'esistenza di presunte condotte commerciali in violazione dell'art. 62, comma 1 e comma 2, lettera a) e/o lettera e), del D.L. n. 1/12, come convertito in l. n. 27/2012.

¹ Doc. 2.

4. Il procedimento è stato avviato sulla base delle informazioni e della documentazione acquisite agli atti, con particolare riferimento a un'istanza di intervento pervenuta in data 2 novembre 2020 dall'ICQRF², ai sensi del dell'art. 62, comma 8, del D.L. 1/2012 e dell'art. 4 del *Regolamento sulle procedure istruttorie*.
5. In particolare, nella comunicazione di avvio del procedimento, sono state contestate al caseificio Sette Colli presunte violazioni del comma 2 dell'art. 62 consistenti nelle seguenti condotte: *i)* l'invio, in data 28 marzo 2020, di una comunicazione a tutti i propri fornitori relativa alla decisione di ridurre di 3 cts di euro al litro il prezzo per la fornitura del latte a partire dal 1° aprile 2020; *ii)* l'intimazione ai fornitori, effettuata nell'ambito della medesima comunicazione, di ridurre la produzione del latte giornaliera di almeno il 20%; *iii)* l'effettiva corresponsione ai propri allevatori conferenti, per il mese di aprile 2020, di un solo pagamento in acconto, inferiore al prezzo contrattato di un importo variabile tra i diversi fornitori, compreso tra i 2 e i 5 cts di euro al litro.
6. Inoltre, alla Parte è stata contestata una presunta violazione del comma 1 dell'art.62, consistente nella mancata stipula con i propri fornitori di contratti scritti completi di tutti gli elementi essenziali, con particolare riferimento ai quantitativi e alle condizioni economiche dell'acquisto.
7. Contestualmente al procedimento nei confronti di Sette Colli, sono stati avviati altri 4 procedimenti analoghi nei confronti di altrettanti caseifici pugliesi, e segnatamente: Caseificio Palazzo S.p.A. (AL31A), Capurso Azienda Casearia S.r.l. (AL31B), D'Ambruoso Francesco S.r.l. (AL31C), Delizia S.p.A. (AL31D).
8. La società Sette Colli ha effettuato un accesso alla documentazione contenuta nel fascicolo in data 26 gennaio 2021³; in data 28 gennaio 2021, essa ha risposto alla richiesta di informazioni formulata dagli Uffici contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento e ha presentato una memoria difensiva⁴; inoltre, nelle date 6 aprile, 8 aprile e 10 maggio 2021, la Parte ha fornito ulteriore documentazione integrativa⁵.
9. Nel corso del procedimento, inoltre, è stata acquisita da Coldiretti Puglia, in data 13 aprile 2021⁶, documentazione relativa al contesto degli avvenimenti che hanno caratterizzato il periodo nel quale sono state adottate le condotte contestate.
10. In data 13 aprile 2021, l'Autorità ha deliberato di prorogare il termine di conclusione del procedimento al 30 giugno 2021, dandone comunicazione alle Parti in data 14 aprile 2021⁷.
11. In data 12 maggio 2021, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del "*Regolamento sulle procedure istruttorie*", è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria, fissata al 28 maggio 2021, ed è stato concesso alle Parti un termine di 12 giorni per la presentazione di memorie e documenti⁸. In data 24 maggio 2021, la società Sette Colli ha presentato una memoria conclusiva⁹.

² Doc. 1 e all.ti.

³ Doc. 4.

⁴ Docc. 5 e all.ti.

⁵ Docc. 7, 8 e 11.

⁶ Doc. 9 e all.ti.

⁷ Doc. 10.

⁸ Doc. 12.

⁹ Doc. 13.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

3.1 Il contesto di riferimento

12. Le informazioni acquisite agli atti nel corso dell'istruttoria consentono di ricostruire come segue il contesto e la cronologia di circostanze e di avvenimenti nei quali vanno collocate le condotte contestate.

13. Come noto, sul finire del mese di febbraio del 2020, ha avuto inizio l'emergenza sanitaria tuttora in corso, che, sin dalla prima decade del mese di marzo 2020, ha causato una forte flessione del mercato dei prodotti lattiero-caseari, soprattutto nel comparto del fresco, sostanzialmente riconducibile alla chiusura, durante il periodo del *lock down*, del canale *horeca*. Ciò ha determinato un drastico crollo delle vendite della società Sette Colli che, essendo un piccolo caseificio, non annovera tra i propri clienti le catene della GDO e vende quasi esclusivamente a piccoli esercizi commerciali quali pub, pizzerie, ecc..

14. Tutti i principali caseifici della zona hanno quindi avviato una serrata interlocuzione con gli altri attori della filiera lattiero-casearia, quali le associazioni di categoria degli allevatori (tra cui anche Coldiretti), Confindustria e i rappresentanti delle istituzioni (Comune di Putignano e Regione Puglia), per concordare ogni opportuna iniziativa di salvaguardia degli interessi della filiera stessa. In particolare, nel marzo 2020 veniva attivato un tavolo di concertazione a livello regionale, nell'ambito del quale emergeva la necessità condivisa di porre in essere interventi ed azioni comuni che salvaguardassero e contemperassero le esigenze dei caseifici e degli allevatori.

15. In tale contesto, nel mese di marzo 2020, anche altri caseifici inviavano ai propri allevatori comunicazioni con cui i fornitori venivano invitati a ridurre la produzione¹⁰. Inoltre, in data 17 marzo 2020, la stessa organizzazione agricola ARA Puglia inviava una comunicazione a tutti gli allevatori invitandoli a diminuire in misura significativa la produzione di latte nelle settimane a venire, in ragione della grave crisi attraversata dal settore e a fronte di un impegno richiesto ai caseifici di non acquistare latte da altre zone dell'Italia o dall'estero¹¹.

16. Inoltre, in data 27 marzo 2020, i 4 principali caseifici locali (destinatari, rispettivamente, dei procedimenti AL31A, AL31B, AL31C e AL31D) inviavano ai propri fornitori una lettera con la quale si comunicava la decisione di pagare soltanto un acconto pari a 36 cts/lit per il latte ritirato nel mese di marzo, trattenendo la rimanente somma (mediamente pari a 4/5 cts/lit, con leggere differenze tra i singoli allevatori) al fine di rimborsarla successivamente in base agli accordi raggiunti con le istituzioni in materia di contributi. Tale comunicazione veniva formalmente ratificata, in data 8 aprile 2020, anche da diverse organizzazioni agricole¹², che ne riconoscevano l'assenza di intento speculativo e la finalità di salvaguardia degli interessi della filiera, a fronte dell'impegno dei trasformatori di farsi carico di ritirare il prodotto in esubero. In particolare, le condotte adottate dai caseifici sono state ritenute idonee a contemperare *“l'esigenza degli allevatori di procedere con le spese necessarie per la continuità aziendale e quella dei trasformatori di far fronte ai maggiori costi per lo stoccaggio delle produzioni trasformate e da destinare alla stagionatura”*¹³.

17. Nel frattempo, il caseificio Sette Colli sopportava pesanti costi e perdite dovute sia alla contrazione delle vendite che alla necessità di gestire l'esubero di latte rispetto alle reali esigenze di trasformazione. In particolare, si rendeva necessario sostenere costi aggiuntivi per

¹⁰ 5.2.5.

¹¹ Doc. 5.2.4.

¹² OO.PP.AA., Alleanze Cooperative Italiane Settore Agroalimentare Puglia, UCI Puglia, CIA Puglia, Federagripesca Puglia, Legacoop Puglia e AGCI Puglia, cfr. doc. 9.2.

¹³ Doc. 9.2, cit.

l'immagazzinamento e la conservazione della cagliata surgelata¹⁴ e per il crollo dei prezzi dei prodotti dovuto alla diminuzione dei prezzi del latte alla stalla¹⁵.

3.2 Le presunte pratiche commerciali sleali

18. Nel contesto descritto, in data 28 marzo 2020, la società Sette Colli inviava ai propri fornitori una comunicazione relativa alla propria decisione, motivata dalla riduzione delle richieste di mercato causata dalla situazione di emergenza sanitaria, di ridurre di 3 cts/lit il prezzo per la fornitura del latte a partire dal 1° aprile 2020. Nella medesima lettera, si comunicava altresì la necessità di ridurre la produzione del latte giornaliera di almeno il 20%, con effetto immediato sino a nuova comunicazione¹⁶.

19. Il caseificio ha quindi effettivamente pagato a una parte dei propri fornitori, per il solo latte ritirato nel mese di aprile 2020, un importo inferiore rispetto al prezzo contrattato. Tale importo, tuttavia, come pure la sua differenza rispetto a quello concordato, è stato differenziato tra i vari fornitori, a dimostrazione del fatto che, a seguito della comunicazione del 28 marzo 2020, il caseificio ha svolto un'attività di interlocuzione e confronto con ciascuno dei propri allevatori conferenti.

20. A tale riguardo, si evidenzia come la riduzione di prezzo applicata per il mese di aprile 2020 sia discostata in oltre l'80% dei casi da quella proposta dalla società Sette Colli con la sua comunicazione del 28 marzo¹⁷, attestandosi, mediamente, su un importo inferiore a 2 cts/lit¹⁸. In particolare, a seguito del confronto con il caseificio; oltre il 40% degli allevatori ha mantenuto invariato il prezzo del latte; oltre il 40% ha accordato una riduzione di prezzo inferiore a quella inizialmente proposta dal caseificio (di 3 cts/lit); meno del 15% degli allevatori ha accordato una riduzione del prezzo uguale o, in due casi, addirittura superiore a quella proposta dal caseificio. Inoltre, dei fornitori che hanno accordato una riduzione del prezzo, una parte l'ha fatto emettendo fattura per l'intero importo ricevuto, mentre la parte rimanente ha emesso fattura in acconto in attesa dei ristori regionali.

21. In tutti i casi, secondo quanto dichiarato dalla Parte, il caseificio si è impegnato a versare un saldo agli allevatori in mancanza dei ristori o per le riduzioni di prezzo eventualmente non ristrate.

22. Gli accertamenti istruttori hanno consentito di verificare che, durante i mesi di marzo e aprile 2020, il caseificio Sette Colli ha effettivamente subito una drastica contrazione delle proprie vendite, che sono diminuite, in termini di valore, del 20% circa rispetto al precedente bimestre¹⁹ e di quasi il 30% rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente²⁰. Gli allevatori che hanno rifornito il caseificio nel mese di aprile, invece, non risultano avere realizzato alcuna significativa riduzione della propria produzione, che è stata interamente ritirata dalla Parte.

3.3 Gli eventi e le condotte successive

23. Il 1° aprile 2020, veniva depositata la proposta di legge Regionale “*Misure straordinarie di sostegno*”, sfociata nella L.R. Puglia n. 13 del 13.05.20, che ha poi dato luogo a un avviso pubblico per la concessione di aiuti alle industrie di trasformazione, pubblicato il primo ottobre 2020.

¹⁴ Doc. 5.2.2.

¹⁵ Doc. 5.2.3.

¹⁶ Doc. 1.2.

¹⁷ Doc. 5.2.7 e 5.5.

¹⁸ Elab. su doc. 5.5, cit..

¹⁹ Elab. su doc. 5.4.

²⁰ Elab. su doc. 5.2.1 e 5.4.

24. L'8 aprile 2020, diverse organizzazioni agricole (OO.PP.AA., Alleanze Cooperative Italiane Settore Agroalimentare Puglia, UCI Puglia, CIA Puglia, Federagripesca Puglia, Legacoop Puglia e AGCI Puglia), con la sola eccezione di Coldiretti, sottoscrivevano, unitamente ai 4 principali caseifici della zona, un documento con il quale si prendeva atto della situazione di difficoltà dei caseifici e della necessità di uno sforzo comune dei protagonisti della filiera per concordare iniziative a sostegno del settore caseario²¹. In tale documento, in particolare, le associazioni agricole di categoria, pur contestando che la lettera agli allevatori del 27 marzo 2020 fosse stata inviata dai 4 caseifici in assenza di un preventivo accordo con la parte agricola, approvavano, sul piano sostanziale, la decisione relativa al pagamento in acconto del latte di 36 cts/lit, assunta dai 4 caseifici, riconoscendone l'assenza di intento speculativo e la finalità di salvaguardia degli interessi della filiera.

25. Nel medesimo documento, si sottolineava come, a livello regionale, il 27% della produzione di latte del mese di marzo 2020 non fosse stata ritirata, laddove, invece, i 4 caseifici firmatari della comunicazione del 27 marzo avevano tutti ritirato per intero i quantitativi di latte prodotti dai propri allevatori.

26. In data 15 maggio 2020, veniva emanata la Legge Regionale n. 13, "*Misure straordinarie di sostegno al settore lattiero-caseario*", che prevedeva, tra l'altro, l'erogazione di contributi a fondo perduto sia agli allevatori (art. 1) che "*ai trasformatori con sede in Puglia che ritirano il latte pugliese, sulla base dei prezzi praticati sino a febbraio 2020, esclusivamente dagli allevatori con attività ubicate sul territorio regionale*" (art. 3).

27. Nei mesi di luglio e agosto 2020, la Regione Puglia disponeva inoltre la pubblicazione del Bando Pubblico per gli "*Aiuti in favore degli allevatori operanti nel settore lattiero – caseario*", a seguito degli impatti sul settore conseguenti alla pandemia da Covid 19²², previsti in ragione del numero di "capi grossi" (bestiame da latte) detenuti dall'azienda beneficiaria e, pertanto, indicativamente rapportati alla produzione di latte di ciascun allevatore.

28. Il primo ottobre 2020, veniva pubblicato l'avviso per la presentazione delle domande di aiuto in favore dei trasformatori di latte pugliesi²³. In premessa di tale avviso, si ricordava come la natura eccezionale dell'epidemia e la sua imprevedibilità avessero comportato l'alterazione delle ordinarie condizioni di mercato in cui le imprese operano, determinando un forte calo delle vendite da parte dei caseifici, soprattutto con riferimento al comparto dei prodotti freschi, e un conseguente crollo delle quotazioni dei prodotti finiti. Nel mese di dicembre 2020, venivano quindi liquidati i contributi sia ai caseifici ammessi a riceverli (tra i quali non figura la società Sette Colli) sia agli allevatori.

29. Sulla base dei dati forniti dalla Parte, risulta che soltanto 3 fornitori della società Sette Colli, che non hanno avuto accesso ai ristori specificamente destinati agli allevatori (pari a circa 2 cts/lit) hanno richiesto un saldo del prezzo al caseificio, che quest'ultimo ha interamente versato²⁴.

3.4 Le violazioni dei requisiti di forma dei contratti

30. Gli accertamenti istruttori hanno confermato che il caseificio Sette Colli ha stipulato per iscritto con i propri allevatori, nel 2018, soltanto dei protocolli d'intesa, di durata annuale e rinnovabili tacitamente di anno in anno, nei quali non è contenuta alcuna indicazione relativa alle quantità

²¹ Doc. 9.2.

²² Determinazioni del Dirigente Sezione Competitività delle Filiere Agroalimentari della Regione Puglia n. 163 del 13 luglio 2020 e n. 187 del 07 agosto 2020.

²³ Determinazione n. 212 del 29.09.2020 della dirigente della Sezione Servizio Filiere Agricole Sostenibili e Multifunzionalità, pubblicata sul BURP n. 136 del 01.10.2020.

²⁴ Docc. 7 e 8 e all.ti.

oggetto di ritiro e al prezzo. Nelle fatture, invece, emesse mensilmente con riferimento alle consegne già effettuate nel mese di riferimento, sono riportate le quantità ritirate e il prezzo ed è riportata la dicitura "*assolve agli obblighi di cui all'art. 62, comma 1, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27*".

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

31. La Parte, nell'ambito delle proprie memorie²⁵, ha sviluppato le seguenti principali argomentazioni difensive.

4.1 Sull'assenza di squilibrio contrattuale

32. La società Sette Colli ha rappresentato di essere un caseificio di piccole dimensioni che necessita di latte locale per la propria produzione e che detiene, pertanto, modesto potere contrattuale nell'ambito dei rapporti commerciali con gli allevatori/fornitori di latte: questi ultimi, infatti, laddove non riescano a spuntare condizioni a loro favorevoli, possono agevolmente "dirottare" la loro produzione verso i grandi caseifici locali della zona o verso i caseifici della vicina zona di Andria (anch'essa famosa per la produzione di prodotti lattiero caseari), o anche verso i produttori di mozzarella di bufala campana che, grazie alla modifica del relativo disciplinare, possono utilizzare in parte latte vaccino per la produzione della loro mozzarella.

4.2 Sull'assenza di unilaterali e di ingiustificata gravosità delle condotte

33. La società Sette Colli ha in primo luogo sottolineato l'assenza di imposizione delle condizioni applicate agli allevatori per la fornitura di latte del mese di aprile 2020: la comunicazione del 28 marzo 2020, infatti, costituiva una mera proposta, un "input", un avvio di interlocuzione con gli allevatori, finalizzata ad addivenire agli obiettivi raccomandati agli allevatori proprio dallo Associazione Regionale (A.R.A. Puglia) per far fronte alla grave crisi del settore. Ciò risulterebbe confermato dal fatto che a seguito dell'invio di tale comunicazione, i vari allevatori hanno contrattato una riduzione di prezzo nella maggior parte dei casi inferiore rispetto a quella (già di per sé minimale) ipotizzata dal Caseificio. Inoltre, le riduzioni di latte fornito, ove presenti, sono state ben inferiori a quelle proposte dal caseificio e comunque rientranti nelle fisiologiche oscillazioni produttive.

34. Secondo quanto sostenuto dalla Parte, inoltre, le condizioni applicate con riferimento alle forniture di latte dell'aprile 2020 - proposte dal caseificio con lettera del 28 marzo 2020 e poi concordate in termini migliorativi per gli allevatori, non sarebbero affatto ingiustificate. Infatti, la rimodulazione temporanea di dette condizioni si sarebbe resa necessaria e improcrastinabile a seguito della eccezionale, grave ed imprevedibile crisi di portata nazionale (oltre che mondiale) in atto, che ha avuto gravose ripercussioni sul mercato dei prodotti lattiero caseari e, nello specifico, sull'attività del caseificio Sette Colli. In particolare, i prezzi e i quantitativi concordati dal caseificio erano divenuti insostenibili, sperequati ed eccessivamente onerosi alla luce del sopravvenuto crollo delle vendite e della riduzione generalizzata dei prezzi del latte.

35. Infine, le condizioni proposte dal caseificio Sette Colli non sarebbero affatto gravose: esse prevedevano, infatti, una riduzione del quantitativo di latte prodotto che la stessa A.R.A. Puglia aveva raccomandato agli allevatori e una riduzione del prezzo di soli 3 centesimi al litro, che alla fine è stata non solo concordata in misura inferiore, ma anche neutralizzata dai contributi regionali all'uopo erogati agli allevatori. Il caseificio, inoltre, ha sempre dichiarato la sua disponibilità, per le fatture emesse in acconto per il mese di aprile 2020 dagli allevatori, a risarcire questi ultimi delle

²⁵ Docc. 5 e 13.

riduzioni di prezzo che non fossero state loro ristrate tramite i contributi regionali, mantenendoli sostanzialmente indenni da qualsiasi eventuale pregiudizio.

36. Nel contesto descritto, la Parte avrebbe dunque assunto un comportamento improntato alla massima correttezza e lealtà, tenuto conto che: la riduzione è stata limitata al mese di aprile 2020, che il caseificio si è dichiarato pronto a tenere gli allevatori indenni da qualsiasi pregiudizio laddove le riduzioni di prezzo non fossero state ristrate dalla Regione Puglia; che il caseificio ha prontamente indennizzato tre allevatori che hanno chiesto di essere saldati per una lieve riduzione di prezzo (2 cts/lit), a loro dire non ristorata dalla Regione.

37. Secondo quanto sostenuto dalla Parte, a ciò dovrebbe anche aggiungersi che, proprio alla luce di quanto previsto dall'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012, i rapporti contrattuali dovrebbero essere improntati a "reciproca corrispettività delle prestazioni" e che tale reciproca corrispettività era venuta meno proprio a discapito del caseificio, in ragione della eccessiva e sopravvenuta onerosità delle sue prestazioni causata dalla imprevedibile crisi pandemica. In tali circostanze, peraltro, lo stesso Codice Civile sancirebbe il diritto della Parte di chiedere la risoluzione contrattuale o di riportare ad equità le condizioni contrattuali.

38. Da ultimo, la Parte ha argomentato come la riduzione di quantità e/o di prezzo proposta, in quanto limitata ad un arco temporale ristretto (aprile 2020) e avente carattere di eccezionalità, in ragione di una crisi economica nazionale di rara gravità, non potrebbe nemmeno qualificarsi come "pratica commerciale", atteso che una pratica commerciale (corretta o meno che sia) sarebbe tale solo se reiterata, costante e protratta nel tempo, cosa che non si è verificata nel caso di specie.

4.3 Sulla presunta violazione del comma 1 dell'art. 62

39. Con riferimento alle presunte violazioni del comma 1 dall'art. 62 ipotizzata in avvio, la Parte ha in primo luogo sottolineato come i protocolli di intesa stipulati con gli allevatori, a prescindere dal "*nomen iuris*" utilizzato, abbiano sostanza, efficacia e forza di contratto fra le parti ai sensi e per gli effetti dell'art. 1321 c.c.

40. In secondo luogo, essa ha evidenziato come, secondo quanto specificato nel decreto attuativo dell'art. 62, ai fini del riscontro della presenza di un contratto in forma scritta completo di tutti gli elementi essenziali richiesti dalla norma primaria, valgano, oltre al documento contrattuale propriamente detto, anche gli atti e i documenti che precedono o danno esecuzione al medesimo, purché tali documenti contengano gli elementi essenziali e riportino la dicitura "*assolve agli obblighi di cui all'art. 62, comma 1, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27*". Pertanto, poiché tale dicitura viene regolarmente riportata in tutte le fatture di acquisto depositate agli atti, in nessun caso sarebbe corretta la contestazione relativa all'assenza di contratti scritti o alla mancata specificazione del prezzo.

41. La società Sette Colli, nella propria memoria conclusiva, ha inoltre contestato la possibilità di configurare come illecita la propria condotta in virtù di una eventuale disapplicazione dell'art. 3 del Decreto Ministero Politiche Agricole n. 199/2021: infatti, ad avviso della Parte, a nessun soggetto privato (società o persona fisica che sia) si potrebbe chiedere di disattendere una norma interna, né di interpretarla in modo difforme dal suo chiaro tenore letterale, non essendo tale soggetto tenuto ad interpretare le ipotetiche antinomie fra diritto comunitario e diritto nazionale.

42. E infatti, anche in presenza di una norma interna che contrasti con una norma comunitaria, al giudice ordinario viene data la possibilità di disapplicare la norma interna senza che però questo comporti, prima della pronuncia giurisdizionale di disapplicazione, l'illiceità della condotta posta in essere dal soggetto in applicazione della norma interna vigente.

43. Per la stessa ragione, tale condotta non potrebbe essere sanzionata, non essendo la norma vigente mai stata oggetto di precedente disapplicazione da parte dell'Autorità Giudiziaria e/o di altre Autorità

con provvedimenti aventi efficacia *erga omnes* e/o nei confronti della Parte. A tale riguardo, peraltro, la Parte richiama un principio generale, valido anche in altri ambiti normativi, che porterebbe ad escludere la sanzionabilità della violazione di una norma laddove l'ipotetica violazione sia conseguenza dell'oscurità o incertezza applicativa della norma stessa.

V. VALUTAZIONI

5.1 Il quadro normativo di riferimento

44. L'articolo 62 - *Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari* - del D.L. 1/2012²⁶ ha attribuito all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato una competenza in materia di relazioni commerciali tra operatori della filiera agro-alimentare, qualificando come illeciti amministrativi una serie di condotte poste in essere nel contesto di rapporti contrattuali aventi ad oggetto la cessione di prodotti agricoli e agroalimentari. Tale disciplina trova la sua *ratio* prevalente nell'avvertita necessità di offrire tutela alle piccole e medie imprese fornitrici di prodotti agricoli e alimentari nei confronti delle controparti contrattuali dotate di maggiore potere negoziale, siano esse trasformatori industriali o gruppi distributivi della GDO²⁷.

45. In particolare, l'art. 62 del D.L. 1/2012 prevede, al suo primo comma, che i contratti aventi ad oggetto i prodotti agricoli e alimentari, tra cui il latte crudo - ad 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 pagamento²⁸. Il primo comma dispone, altresì, che i contratti debbano essere informati ai principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca correttezza delle prestazioni²⁹.

46. Scopo del comma 1 dell'art. 62 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 agroalimentare.

47. Il secondo comma della norma stabilisce che, nelle relazioni commerciali tra operatori economici in materia di cessione di prodotti agricoli e agro-alimentari, è vietato *“imporre direttamente o indirettamente condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, nonché condizioni extracontrattuali e retroattive;”* (comma 2, lettera a)) e *“adottare ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle*

²⁶ 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).

²⁷ Per una disamina approfondita della *ratio*, dei presupposti di applicazione e delle fattispecie previste dall'art. 62 si rinvia alla II Parte *“Le relazioni verticali GDO-fornitori e gli strumenti di intervento dell'Autorità antitrust”*, Capitolo IV *“Articolo 62 della l. n. 27/2012 e articolo 9 della l. n. 192/98 come strumenti alternativi di tutela contro il buyer power”*, dell'Indagine conoscitiva condotta dall'Autorità sulla Grande Distribuzione Organizzata (delibera n. 24465 del 24/07/2013 *“IC43 - SETTORE DELLA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA”*, Boll. 31/2013).

²⁸ In base a tale comma, in particolare: *“I contratti che hanno ad oggetto la cessione dei prodotti agricoli e alimentari, ad eccezione di quelli conclusi con il consumatore finale, sono stipulati obbligatoriamente in forma scritta e indicano a pena di nullità la durata, le quantità e le caratteristiche del prodotto venduto, il prezzo, le modalità di consegna e di pagamento”*.

²⁹ 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.

relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento” (comma 2, lettera e)).

48. Le modalità applicative dell’articolo 62 sono state definite nel successivo *Decreto di attuazione* n. 199/2012³⁰, che, all’art. 1, ha delimitato l’ambito di applicazione della norma “*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*”.

49. Inoltre, per quanto di interesse in questa sede, i commi 2 e 4 dell’art. 3 del *Decreto di attuazione* prevedono, rispettivamente, che: i) gli elementi essenziali, in forma scritta, di cui all’art. 62, comma 1, possano essere contenuti, oltre che nei contratti di fornitura conclusi in forma scritta, anche in documenti di trasporto o di consegna, ovvero nelle fatture di pagamento, a condizione che questi riportino gli estremi ed il riferimento ai corrispondenti contratti (cd. *funzione “integrativa” dell’accordo*); ii) 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, assolvano agli obblighi di cui al predetto comma 1 e debbano 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 “sostitutiva” dell’accordo*).

50. Per quanto attiene la normativa nazionale, vale infine in questa sede richiamare: i) l’art. 2, comma 2, del DL 51/2015³¹, il quale ribadisce che i contratti aventi ad oggetto la cessione di latte crudo devono essere stipulati obbligatoriamente in forma scritta, ai sensi dell’articolo 62, comma 1, del D.L. 1/2012; ii) l’art. 9 del Decreto n. 15164/2012³², che, con riferimento alle relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, prevede che i contratti di fornitura di latte crudo ai primi acquirenti debbano essere redatti in forma scritta, stipulati prima della consegna e comprendere tutti gli elementi prescritti dall’art. 185septies, paragrafo 2, lettera c) del Regolamento unico OCM, ora art. 148 del Regolamento (UE) 1308/2013).

51. L’art. 148 del Regolamento (UE) 1308/2013³³, 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 una serie di elementi, tra i quali 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*”.

52. Vale evidenziare che le condizioni di base stabilite dal citato regolamento dell’Unione, nel caso in cui gli Stati Membri decidano di rendere obbligatoria la conclusione di contratti scritti tra

³⁰ 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".

³¹ D.L. 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 dalla Legge n. 91 del 2 luglio 2015, pubblicata in G.U. 03/07/2015, n. 152.

³² Decreto n. 15164 del 12 ottobre 2012 relativo al "Pacchetto latte", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 10 dicembre 2012, n. 287.

³³ 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.

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 materia³⁴.

5.2 La sussistenza di un significativo squilibrio di potere contrattuale

53. Preliminarmente si rileva come, nel caso in esame, sussistano una serie di elementi che consentono di accertare la sussistenza di un significativo squilibrio di potere negoziale tra le parti del contratto di fornitura - ossia la società Sette Colli, da un lato, e ciascuno dei rispettivi fornitori di latte crudo, dall'altro - anche indipendentemente dalle specifiche caratteristiche di ciascuno dei fornitori.

54. 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.

55. A tale riguardo, in relazione a quanto argomentato dalla Parte circa la propria necessità di acquistare dagli allevatori locali, si fa presente come anche dai documenti depositati agli atti dalla Parte stessa emerge che essa abbia acquistato latte, nel primo bimestre del 2020, anche di provenienza diversa rispetto a quella del proprio abituale parco fornitori³⁵.

56. 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 minima percentuale del fabbisogno complessivo: i trasformatori, al contrario, si avvalgono di numerosi fornitori di latte crudo; il caseificio Sette Colli, in particolare, nel 2020 si è avvalsa di un numero di fornitori mediamente superiore a 30.

5.3 La valutazione delle condotte ai sensi del comma 2 dell'art. 62

5.3.1 L'assenza di unilateralità delle condizioni applicate agli allevatori

57. Gli accertamenti effettuati in istruttoria consentono di accogliere le argomentazioni difensive formulate dalla società Sette Colli in relazione all'assenza di unilateralità delle condizioni da esse applicate ai propri fornitori con riferimento al mese di aprile 2020: infatti, a seguito della

³⁴ 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 [...]. 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”.

³⁵ Doc. 5.5.

comunicazione inviata in data 28 marzo 2020 - che invitava gli allevatori a diminuire le quantità prodotte del 20% e, in assenza di tale diminuzione, prevedeva una riduzione del prezzo concordato di 3 cts/lit - risulta essersi effettivamente verificata un'interlocuzione con ciascun singolo allevatore, che ha portato alla mancata applicazione della riduzione di prezzo annunciata in oltre il 40% dei casi e ad una estrema differenziazione delle modalità e dell'entità di riduzione del prezzo applicate ai rimanenti allevatori.

5.3.2 L'assenza di ingiustificata gravosità delle condizioni applicate

58. Pur risultando del tutto assorbente la valutazione di assenza di unilateralità delle condotte adottate dal caseificio, vale considerare che gli accertamenti effettuati in istruttoria danno conto della sussistenza di ragionevoli giustificazioni alle condotte adottate dal caseificio nei mesi di marzo e aprile del 2020, sostanzialmente riconducibili alle circostanze assolutamente eccezionali, gravi e imprevedibili che hanno generato, nel periodo di riferimento, una drastica flessione del mercato dei prodotti lattiero-caseario, soprattutto con riferimento al comparto del fresco venduto attraverso il canale *horeca* e una conseguente difficoltà di collocamento delle eccedenze di materia prima che il caseificio era contrattualmente obbligato a ritirare.

59. La società Sette Colli, in particolare, secondo le evidenze acquisite in istruttoria, ha subito una riduzione di circa il 30% delle proprie vendite ed è stato costretto, per far fronte all'eccesso di fornitura di latte, a consegnare e immagazzinare grossi quantitativi di cagliata surgelata a ditte specializzate, con ulteriori e conseguenti costi a suo carico.

60. Infine, ai fini della valutazione di una sostanziale assenza di gravosità della condizione applicata agli allevatori, vale rilevare come, a fronte di una sostanziale stabilità delle consegne da fornitori, il caseificio abbia applicato loro una riduzione di prezzo mediamente inferiore a 2 cts/lit, dichiarando la propria disponibilità a risarcirli, per le fatture emesse in acconto, dell'eventuale riduzione che non fosse stata compensata dai contributi regionali.

61. D'altro canto, appare anche opportuno considerare che le condotte contestate al caseificio Sette Colli sono state attuate in un contesto nel quale anche i principali caseifici della zona hanno annunciato un pagamento in acconto di 36 cts /lit per il latte ritirato dai propri allevatori, e nel quale la decisione assunta da tali caseifici è stata ratificata anche da diverse associazioni di categoria degli allevatori, che ne hanno riconosciuto un intento di salvaguardia degli interessi complessivi della filiera, a fronte dell'impegno dei caseifici stessi di farsi carico del ritiro del prodotto in esubero³⁶.

5.3.3 Le condotte adottate dalla Parte successivamente all'avvio del procedimento

62. Preliminarmente si osserva che le condotte adottate dalla società Sette Colli successivamente all'avvio del procedimento in corso non costituiscono, di per sé, oggetto di contestazione e di accertamento nell'ambito dell'istruttoria, potendo esse rappresentare soltanto elementi di contesto utili alla valutazione delle finalità e degli effetti delle condotte contestate in sede di avvio del procedimento, adottate dal caseificio nei mesi di marzo e aprile del 2020.

63. Tanto premesso, vale in questa sede richiamare la circostanza che, una volta completata la fase di erogazione dei sostegni pubblici, il Caseificio Sette Colli, pur non avendo beneficiato di tali contributi, abbia erogato un saldo di 2 cts/lit a tutti i propri allevatori che ne hanno fatto richiesta, non avendo avuto accesso ai ristori specificamente destinati agli allevatori³⁷. Ciò contribuisce a delineare un atteggiamento di sostanziale correttezza e buona fede mantenuto dal caseificio nei confronti dei propri fornitori, corroborando la tesi che la condotta contestata in avvio rappresentasse,

³⁶ Doc. 9.2.

³⁷ Docc. 7 e 8 e all.ti.

già nelle intenzioni del suo proponente, una mera suddivisione del pagamento in un prezzo in acconto e in un saldo relativo alla eventuale differenza di prezzo non ristorata dai contributi regionali.

5.3.4 Conclusioni sulla liceità delle condotte ai sensi del comma 2 dell'art. 62

64. Alla luce di quanto esposto e sulla base delle evidenze acquisite nell'ambito del procedimento, si ritiene che non vi siano elementi sufficienti a considerare le condotte commerciali poste in essere dalla società Sette Colli in contrasto con l'art.62, comma 2, del D.L. 1/2012.

5.4 La violazione del comma 1 dell'art. 62

5.4.1 L'assenza di completezza del contratto scritto

65. Come si è visto, le evidenze acquisite confermano l'assenza, nei protocolli d'intesa sottoscritti tra il caseificio Sette Colli e i propri allevatori conferenti - che assumono a tutti gli effetti valore ed efficacia di contratto - di qualsivoglia specificazione relativa alle quantità oggetto di conferimento e al relativo prezzo concordato.

5.4.2 La mancata funzione integrativa delle fatture di pagamento

66. In relazione all'assenza mancata indicazione nel contratto di tali elementi essenziali, non si ritiene meritevole di accoglimento l'argomentazione difensiva svolta dalla Parte relativa al fatto di essersi avvalsa, per assolvere agli obblighi di completezza del contratto scritto, delle fatture di pagamento, così come espressamente consentito dall'art. 3, commi 2 e 4, del decreto attuativo. E questo nonostante le fatture acquisite agli atti riportino la dicitura "*assolve agli obblighi di cui all'art. 62, comma 1, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27*".

67. Infatti, come sopra illustrato, la normativa vigente in materia - sia a livello comunitario che nazionale - prevede che il testo negoziale, in forma scritta, debba essere concordato tra le parti "prima" della consegna del latte e debba contenere una serie di indicazioni (tra cui il prezzo) volte a garantire all'acquirente la conoscenza preventiva di tutte le condizioni essenziali della fornitura.

68. Pertanto, si ritiene che alle fatture di pagamento non possa riconoscersi, nella presente fattispecie, alcuna funzione integrativa del contratto scritto di fornitura, trattandosi di documenti fiscali emessi - con finalità peraltro diversa da quella negoziale - solo successivamente alla consegna del latte, per comprovarne l'avvenuta cessione e il diritto a riscuotere il prezzo.

5.4.3 La disapplicazione dell'art. 3, commi 2 e 4, del Decreto di attuazione

69. Sulla base di quanto esposto, le previsioni - espressamente citate nella memoria difensiva - contenute nei commi 2 e 4 dell'art. 3 del *Decreto di attuazione*, nella parte in cui riconoscono anche alle fatture di pagamento, rispettivamente, una funzione integrativa o sostitutiva del contratto scritto di fornitura, si pongono in palese contrasto con la disposizione comunitaria dell'art. 148 del Regolamento UE 1308/2013 (oltre che con quelle nazionali con essa coerenti).

70. L'art. 3, commi 2 e 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 comunitario su quello interno con esso incompatibile³⁸.

³⁸ 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).

5.4.4 Conclusioni sulla liceità delle condotte ai sensi del comma 1 dell'art. 62

71. Sulla base di quanto esposto, si ritiene che la società Sette Colli abbia posto in essere condotte commerciali in contrasto con l'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012 in relazione alla mancata indicazione puntuale del prezzo di acquisto del latte nei testi negoziali conclusi per iscritto.

72. A tale proposito, tuttavia, si ritiene che la vigenza delle previsioni dell'art. 3, commi 2 e 4, del Decreto di attuazione n. 199/2012 - oggetto di prima disapplicazione da parte dell'Autorità nel caso in esame - costituisca nella presente fattispecie una circostanza esimente ai fini dell'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi dell'art. 62, comma 5, del D.L. 1/2012: tali disposizioni, infatti, emanate in applicazione della norma di cui si è accertata la violazione, risultano avere generato nella Parte un affidamento sulla liceità della propria condotta.

73. In particolare, il fatto che la società Sette Colli abbia emesso fatture che riportano la dicitura "assolve agli obblighi di cui all'art. 62, comma 1, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27" appare indicativo della circostanza che, nell'adottare le condotte che hanno dato luogo alla violazione accertata, il caseificio abbia inteso avvalersi di una facoltà espressamente attribuita agli operatori dai commi 2 e 4 dell'art. 3 del Decreto di attuazione n. 199/2012, che riconoscono alle fatture di pagamento cd parlanti (e cioè riportanti la dicitura descritta) una funzione integrativa e/o sostitutiva del contratto scritto di fornitura.

RITENUTO, pertanto, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che non vi sono elementi sufficienti a considerare le condotte commerciali poste in essere dalla società Caseificio Sette Colli S.r.l., descritte al *Paragrafo 3.2*, in contrasto con l'art.62, comma 2, del D.L. 1/2012, così come interpretato anche ai sensi dell'art. 4, comma 1, del *Decreto di attuazione*;

RITENUTO, inoltre, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che le condotte commerciali poste in essere dalla società Caseificio Sette Colli S.r.l., descritte al *Paragrafo 3.4*, e consistenti nella mancata indicazione delle quantità e del prezzo di acquisto del latte crudo nei contratti conclusi in forma scritta, integrano una violazione dell'art. 62, comma 1, del D.L. 1/2012;

RITENUTO, altresì, in relazione alla violazione accertata, che la vigenza delle previsioni dell'art. 3, commi 2 e 4, del Decreto di attuazione n. 199/2012 - oggetto di prima disapplicazione da parte dell'Autorità nel caso in esame - costituisce una circostanza esimente ai fini dell'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi dell'art. 62, comma 5, del D.L. 1/2012;

DELIBERA

a) che non vi sono, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, elementi sufficienti a considerare le condotte commerciali descritte al *Paragrafo 3.2* del presente provvedimento, poste in essere dalla società Caseificio Sette Colli S.r.l., in contrasto con l'art.62, comma 2, del D.L. 1/2012, così come interpretato anche ai sensi dell'art. 4, comma 1, del *Decreto di attuazione*;

b) che le condotte commerciali descritte al *Paragrafo 3.4* del presente provvedimento, poste in essere dalla società Caseificio Sette Colli S.r.l., costituiscono, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una violazione dell'articolo 62, comma 1, del D.L. 1/2012;

c) che, in relazione alle condotte di cui al punto b) del presente provvedimento non venga irrogata alcuna sanzione amministrativa pecuniaria;

d) che la società Caseificio Sette Colli S.r.l. si astenga dal porre in essere condotte commerciali analoghe a quelle di cui al punto *b)* del presente provvedimento.

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

***Autorità garante
della concorrenza e del mercato***

Bollettino Settimanale
Anno XXXI- N. 29 - 2021

Coordinamento redazionale

Giulia Antenucci

Redazione

Valerio Ruocco, Simonetta Schettini, Manuela Villani
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Ufficio Statistica e Applicazioni Informatiche
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

Realizzazione grafica

Area Strategic Design
