

**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.lli 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 conferenti<sup>1</sup>.

### III. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

5. Il procedimento istruttorio AL30F è stato avviato con comunicazione del 29.12.2020, prot. n. 96337<sup>2</sup>, sulla base di segnalazioni del MIPAAFT – ICQRF<sup>3</sup> e dell'associazione Più Sardegna<sup>4</sup>, nonché di documentazione acquisita agli atti<sup>5</sup>.

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 12.02.2021<sup>6</sup>.

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*<sup>7</sup>.

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

9. Il caseificio F.Ili Pinna ha prodotto la propria memoria conclusiva in data 25.05.2021<sup>9</sup>.

### IV. LE EVIDENZE ACQUISITE

#### *IV.i I fornitori del caseificio F.Ili 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.Ili Pinna sono stati mille quattrocentoventicinque (1425) in tutto<sup>10</sup>.

#### *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”*<sup>11</sup>.

12. Sulla base della documentazione agli atti, pertanto, deve ritenersi che il caseificio F.Ili 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°

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Cfr. doc. 6.

<sup>3</sup> 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.

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

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

<sup>6</sup> Cfr. doc. 11 e doc. 12.

<sup>7</sup> Cfr. doc. 13.

<sup>8</sup> Cfr. doc. 14.

<sup>9</sup> Cfr. doc. 15.

<sup>10</sup> 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).

<sup>11</sup> Cfr. all. al doc. 2.

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 conferire<sup>12</sup>.

**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"*)<sup>13</sup>. 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 2019<sup>14</sup>.

**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 2018<sup>15</sup>.

**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 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 allegare 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'allevatore<sup>16</sup>), relative a: *i.* due allevatori con contratto di fornitura completo<sup>17</sup>; *ii.* due allevatori con contratto di fornitura mancante dell'indicazione del prezzo del latte (*"0,00 Euro"*)<sup>18</sup> e *iii.* due allevatori del tutto privi di contratto di fornitura (su cui vedi *infra* alla sezione IV.v)<sup>19</sup>.

**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 documento<sup>20</sup>.

---

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

<sup>13</sup> 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).

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

<sup>15</sup> Cfr. doc. 12.5.

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

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

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

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

<sup>20</sup> 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"*.

#### ***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 informale<sup>21</sup>.

#### ***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'allevatore<sup>22</sup>)<sup>23</sup>.

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 autofatture<sup>24</sup> relative a due allevatori conferenti latte ovino, non richiedenti una caparra, in assenza di contratto di compravendita<sup>25</sup>.

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 fattura<sup>26</sup>.

26. La Parte ha prodotto, inoltre, un esempio di libretto latte consegnato ad un allevatore, per l'annata casearia 2018/2019<sup>27</sup> e l'elenco degli allevatori conferenti per la successiva annata casearia 2019/2020 (non oggetto di istruttoria)<sup>28</sup>.

#### **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 2018/2019<sup>29</sup>, il caseificio, a fronte di un atteggiamento degli allevatori di favore verso modelli relazionali commerciali non formalizzati<sup>30</sup> - nei casi in cui non 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

---

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

<sup>22</sup> 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".

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

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

<sup>25</sup> Cfr. docc. 12.1 e 12.6.

<sup>26</sup> 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".

<sup>27</sup> 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).

<sup>28</sup> Cfr. doc. 12.3.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

trasformatori, si pensi alle evidenze di pagamento come gli assegni e, soprattutto, alle cd. giornalieri di conferimento<sup>31</sup>;

ii. per gli allevatori ai cd. libretti di conferimento (o libretti latte)<sup>32</sup>;

- 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 caparra<sup>33</sup>;
- 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/agosto<sup>34</sup>;
- 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 contratti<sup>35</sup>;
- 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 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.Ili 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 ovino<sup>36</sup>;
- tale circostanza porta ad escludere in radice qualunque responsabilità del caseificio, che ha agito in totale buona fede<sup>37</sup>, 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)<sup>38</sup>;

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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).

<sup>38</sup> 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,

- 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 conferenti<sup>39</sup>;
- 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 conferenti<sup>40</sup>.

## VI. VALUTAZIONI

### *VI.i Brevi cenni al quadro normativo*

**29.** 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. 1/2012<sup>41</sup>; 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. 51/2015<sup>42</sup>; 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*)<sup>43</sup>;
- a livello euro-unitario: dall'art. 148 *Relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari* del Regolamento (UE) 1308/2013<sup>44</sup>.

**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 prestazioni<sup>45</sup>.

**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 agroalimentare<sup>46</sup>.

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.

<sup>39</sup> 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

<sup>40</sup> 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).

<sup>41</sup> 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).

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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".

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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<sup>o</sup> 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<sup>o</sup> 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 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 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]<sup>47</sup>. 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. 15164/2012<sup>48</sup> 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 l’adozione dell’art. 62 D.L. 1/2012 - costituiscono norme

---

<sup>47</sup> 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”.

<sup>48</sup> 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)..

minime di tutela, volte ad assicurare il corretto funzionamento del mercato interno e dell'organizzazione comune dei mercati, non derogabili dalla normativa interna in materia<sup>49</sup>.

#### ***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 fornitura<sup>50</sup> - 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.

**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 scritta<sup>51</sup>.

#### ***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.Ili 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.

---

<sup>49</sup> 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. [...]".

<sup>50</sup> 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.

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

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 normativa<sup>52</sup>.

***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. giornaliere 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)<sup>53</sup>.

***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 incompatibile<sup>54</sup>.

**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 disapplicazione<sup>55</sup>.

**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 contratti<sup>56</sup> e, per l'altro, non riportano indicazioni in ordine alla durata e alle modalità di consegna del

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

<sup>53</sup> 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<sup>o</sup> 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<sup>o</sup> 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".

<sup>54</sup> 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).

<sup>55</sup> 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.

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

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"<sup>57</sup>.

**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 di 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 di 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 elemento essenziale del contratto di fornitura - tenuto conto di quanto disposto dall'art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015<sup>58</sup>.

#### ***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.

---

<sup>57</sup> 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).

<sup>58</sup> 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 [...]".

**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.Ili Pinna nell'anno 2019 è risultato pari a 56.987.945 euro, con un utile di esercizio pari a 463.285 euro. Per 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.Ili 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.Ili 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.Ili 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.Ili 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.Ili 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.Ili 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.Ili Pinna Industria Casearia S.p.A. sia irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 5.000 € (cinquemila euro);

e) che il caseificio F.Ili 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*