



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXIX - n. 48

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
2 dicembre 2019**



## SOMMARIO

<b>INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE</b>	<b>5</b>
<b>A521B - ATTIVITÀ DI INTERMEDIAZIONE DELLA DOMANDA DI SERVIZI TAXI NEL COMUNE DI TORINO-INOTTEMPERANZA</b>	
<i>Provvedimento n. 27990</i>	<i>5</i>
<b>I772 - MERCATO DEL CALCESTRUZZO FRIULI VENEZIA GIULIA</b>	
<i>Provvedimento n. 27992</i>	<i>10</i>
<b>ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA</b>	<b>12</b>
<b>AS1626 - COMUNE DI NAGO-TORBOLE (TN) - AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DIRETTA DELL'IMPIANTO SPORTIVO DENOMINATO CIRCOLO VELA TORBOLE</b>	<b>12</b>
<b>DISCIPLINA DELLE RELAZIONI COMMERCIALI IN MATERIA DI CESSIONE DI PRODOTTI AGRICOLI E AGROALIMENTARI</b>	<b>15</b>
<b>AL22 - COMMERCIALIZZAZIONE DEL GRANO SENATORE CAPPELLI</b>	
<i>Provvedimento n. 27991</i>	<i>15</i>
<b>PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE</b>	<b>58</b>
<b>PS11457 - OKVISURE-CONSULTAZIONE CENTRALE RISCHI</b>	
<i>Provvedimento n. 27982</i>	<i>58</i>



## INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

### A521B - ATTIVITÀ DI INTERMEDIAZIONE DELLA DOMANDA DI SERVIZI TAXI NEL COMUNE DI TORINO-INOTTEMPERANZA

*Provvedimento n. 27990*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 novembre 2019;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO, in particolare, l'articolo 14-bis, comma 3, della citata legge, che prevede che: *“L'Autorità, quando le imprese non adempiano a una decisione che dispone misure cautelari, può infliggere sanzioni amministrative pecuniarie fino al 3 per cento del fatturato”*;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO il proprio provvedimento n. 27434 del 29 novembre 2018 con il quale ha adottato la misura cautelare di cui all'articolo 14-bis della legge n. 287/90 nei confronti di Società Cooperativa Taxi Torino, consistente nell'ordinare alla società di sospendere l'applicazione della clausola di cui all'articolo 14.2, lettera f), dello Statuto nelle more della decisione di merito, richiedendo al contempo alla Società Cooperativa Taxi Torino di dare comunicazione all'Autorità delle iniziative poste in essere per ottemperare a quanto ordinato, con specifica relazione scritta da trasmettere entro 15 giorni dalla notifica del provvedimento;

VISTE le informazioni pervenute in data 8 luglio 2019 e integrate, a seguito di richiesta di informazioni formulata dall'Autorità, in data 13 settembre 2019;

VISTI gli atti del procedimento e, in particolare, la segnalazione pervenuta in data 22 agosto 2019;

CONSIDERATO quanto segue:

#### **I. IL PROVVEDIMENTO CAUTELARE N. 27434/2018**

1. Con provvedimento n. 27434 del 29 novembre 2018 l'Autorità ha deliberato: *a) di adottare la misura cautelare di cui all'articolo 14-bis della legge n. 287/90 nei confronti di Società Cooperativa Taxi Torino, consistente nell'ordinare alla società di sospendere l'applicazione della clausola di cui all'articolo 14.2, lettera f) dello Statuto nelle more della decisione di merito; b) che entro 15 giorni dalla notifica del presente provvedimento, la Società Cooperativa Taxi Torino deve inviare una relazione dettagliata sull'attività svolta per ottemperare alla presente delibera*”.

2. L'art. 14.2, lettera f) dello Statuto della Società Cooperativa Taxi Torino (di seguito, “Taxi Torino”) prevede l'esclusione del tassista *“che, pur rimanendo socio della cooperativa, aderisca ad altro soggetto titolare o gestore di diverso sistema tecnologico di intermediazione tra domanda e offerta del servizio taxi o, comunque, ne utilizzi le prestazioni”*. La cooperativa torinese ha applicato

detta clausola, escludendo tre tassisti soci che avevano utilizzato anche i servizi di Mytaxi Italia S.r.l. (di seguito, "Mytaxi") nel settembre 2017, e altri tre nel maggio 2018.

3. Il provvedimento n. 27434/2018 ha accertato la sussistenza dei presupposti per l'adozione della misura cautelare. Quanto al *fumus boni iuris*, sono risultate confermate, da un lato, la posizione di assoluta dominanza di Taxi Torino nel mercato rilevante pari a oltre il 90%; dall'altro, la strategia escludente e dunque abusiva della cooperativa.

4. In particolare, i documenti istruttori hanno dimostrato che, sin dal luglio del 2017, Taxi Torino - fortemente preoccupata per l'utilizzo da parte di alcuni soci dell'app di Mytaxi, il cui lancio ufficiale era previsto a settembre 2017 - ha adottato specifiche iniziative volte a prevenire e scongiurare l'utilizzo simultaneo da parte dei propri soci di servizi di intermediazione della domanda offerti da altre piattaforme. Dette iniziative sono culminate nella decisione dell'assemblea straordinaria del 3 agosto 2017, che ha inserito la lettera f) nell'art. 14.2 dello Statuto, con il precipuo obiettivo di impedire l'ingresso di operatori innovativi come Mytaxi.

5. Inoltre, Taxi Torino - sulla base dei riscontri di un'indagine commissionata a un'agenzia investigativa volta a verificare l'utilizzo da parte dei propri soci dei servizi offerti da Mytaxi (sia immediatamente prima del lancio della nuova app che almeno durante tutto il semestre successivo) - ha deliberato l'immediata esclusione di tre tassisti nel settembre 2017 e di altri tre nel maggio 2018.

6. Quanto al *periculum in mora*, le tempestive e ripetute esclusioni dei tassisti "infedeli", attraverso il loro valore segnaletico nei confronti della quasi totalità dei tassisti torinesi, hanno fatto sì che la clausola di cui all'art. 14.2, lettera f) dispiegasse - e continuasse a dispiegare anche per il futuro - un significativo effetto restrittivo della concorrenza, producendo una grave e irreparabile alterazione delle dinamiche competitive, in danno della concorrenza e dei consumatori.

7. Infatti, i dati emersi nel corso dell'istruttoria cautelare hanno dimostrato non solo che un numero sempre crescente di tassisti, pur registrandosi a Mytaxi, di fatto non ha utilizzato l'app, ma anche che il numero dei tassisti che hanno utilizzato l'app almeno una volta per turno (gli "attivi") fosse assolutamente basso, talvolta prossimo allo zero. A tale proposito, dai dati prodotti in corso di procedura è risultato che, a seguito delle condotte abusive di Taxi Torino, il numero dei tassisti attivi con Mytaxi non ha mai superato, dal momento del lancio ufficiale dell'app, l'1% del totale delle licenze presenti a Torino.

8. Avverso il provvedimento n. 27434/2018 Taxi Torino ha proposto ricorso davanti al Tar Lazio, chiedendo contestualmente al Giudice amministrativo la sospensione dell'esecuzione dello stesso. Detto provvedimento cautelare - dapprima sospeso dal TAR Lazio con ordinanza n. 721 del 30 gennaio 2019 - è stato poi confermato dallo stesso giudice con sentenza n. 7463 del 7 giugno 2019, che ha respinto definitivamente il ricorso di Taxi Torino.

9. In data 5 luglio 2019, Taxi Torino ha proposto ricorso al Consiglio di Stato per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, della predetta sentenza del TAR Lazio n. 7463/19. L'istanza di sospensione è stata discussa innanzi al Consiglio di Stato nell'udienza del 30 luglio 2019, mentre il giudizio di merito è tuttora pendente.

## II. LA RELAZIONE DI OTTEMPERANZA

10. In data 8 luglio 2019, Taxi Torino ha presentato una relazione di ottemperanza con la quale ha rappresentato che il Consiglio di Amministrazione della società ha deliberato di sospendere

l'applicazione della clausola di cui all'art. 14.2, lettera f) dello Statuto fino alla decisione del Consiglio di Stato sull'istanza di sospensiva della predetta sentenza del TAR Lazio. La delibera, datata 5 luglio 2019, stabilisce testualmente la *“sospensione dell'applicazione della clausola di cui all'art. 14.2, lettera f) dello Statuto fino alla decisione del Consiglio di Stato sull'istanza di sospensiva”*.

**11.** Inoltre, in data 13 settembre 2019 Taxi Torino ha integrato la propria relazione di ottemperanza, precisando di aver comunicato a tutti i tassisti soci la suddetta delibera con PEC del 18 luglio 2019, nonché tramite la sua affissione alla bacheca della sede della cooperativa. Di seguito il testo della PEC: *“Gentilissimo socio, La informiamo che, in ottemperanza a quanto disposto in via cautelare dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nel procedimento A521 intrapreso su denuncia di MyTaxi, il CdA della Cooperativa Taxi Torino, in data 5 luglio 2019, ha deliberato di sospendere l'applicazione di cui all'art. 14.2, lettera f) del vigente Statuto, fino alla decisione del Consiglio di Stato sulla Istanza di sospensiva presentata dalla Cooperativa con il Ricorso R.G. 5804/2019, che verrà discussa nella Udienza del 30 luglio 2019. Con successiva Pec vi daremo notizia dell'esito di detta Udienza e della data di convocazione dell'Assemblea dei soci, in relazione alla situazione che si determinerà a seguito della decisione del Consiglio di Stato”*.

**12.** Infine, Taxi Torino ha informato che un eventuale esito sfavorevole della sentenza del Consiglio di Stato per la cooperativa comporterà l'adozione di una nuova delibera del Consiglio di Amministrazione, che differirà il termine di efficacia della precedente delibera del 5 luglio fino alla definizione del procedimento A521.

### **III. LA SEGNALAZIONE DEI TASSISTI ESCLUSI NEL SETTEMBRE 2017**

**13.** In data 22 agosto 2019, i tre tassisti esclusi nel settembre 2017 da Taxi Torino ai sensi della clausola di cui all'art. 14.2, lettera f) dello Statuto – per aver aderito a Mytaxi ed effettuato corse fornitegli dall'omonima *app* – hanno segnalato una presunta inottemperanza al provvedimento cautelare dell'Autorità, consistente nel rigetto da parte di Taxi Torino della loro richiesta di *“reintegra”* nella qualità di soci.

**14.** In particolare, dalla segnalazione emerge che, in data 2 agosto 2019, i tre tassisti esclusi, con distinte domande, hanno chiesto *“la reintegra immediata nella propria qualità di socio”*.

**15.** In data 5 agosto 2019, Taxi Torino ha comunicato a ciascuno dei tre tassisti esclusi, con distinte risposte, che *“in relazione alla sua richiesta di “reintegra”, la stessa non può essere accolta in quanto la delibera del C.D.A. di sospensione dell'applicazione dell'art. 14.2 lettera “f” dello Statuto ha, ovviamente, decorrenza ex nunc e non ex tunc. In assenza, dunque, di alcun effetto retroattivo di tale delibera la sua esclusione da Socio rimane valida, efficace e legittima”*.

**16.** In data 22 agosto 2019, con la medesima comunicazione inviata all'Autorità, i tre tassisti esclusi hanno riscontrato il rifiuto al reintegro nella qualità di socio opposto da Taxi Torino, rilevando come tale rifiuto fosse illegittimo e ingiustificato. Nella nota di riscontro si legge in particolare come: *“una applicazione con mero effetto ex nunc della delibera adottata dal Consiglio di Amministrazione della cooperativa e la conseguente risposta negativa fornita allo scrivente tassista espulso in ragione della lettera f) dell'art. 14.2 dello Statuto che ha fatto richiesta di reintegro siano contrarie a quanto stabilito dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con provvedimento n.*

27434 del 29 novembre 2018 con cui ha disposto la misura cautelare della sospensione dell'applicazione di detta previsione statutaria"<sup>1</sup>.

#### IV. VALUTAZIONI

**17.** Sulla base delle risultanze raccolte, Taxi Torino non risulta allo stato aver ottemperato a quanto disposto dal provvedimento n. 27434 del 29 novembre 2018.

**18.** In particolare, appare costituire inottemperanza la condotta di Taxi Torino in contrasto con le valutazioni effettuate dall'Autorità nel provvedimento n. 27434/2018 laddove, opponendo il tema dell'operatività solo ex nunc della sospensione di efficacia della clausola controversa, nella sostanza impedisce ai tassisti di essere soci della cooperativa e al contempo di utilizzare servizi di intermediazione della domanda di taxi offerti da concorrenti.

**19.** Ed invero, mette conto rilevare come sotto il profilo sostanziale la richiesta di reintegro dei tassisti esclusi sia assolutamente assimilabile, quanto ai suoi effetti, a una richiesta di nuova ammissione, rispetto alla quale non può valere l'opposizione della clausola di cui all'art. 14.2, lettera f) dello Statuto, ora sospesa.

**20.** In conclusione, sussistono i presupposti per contestare la violazione dell'articolo 14-bis, comma 3, della legge n. 287/90 nei confronti di Taxi Torino e ricorrono, conseguentemente, i presupposti per l'avvio del procedimento previsto dall'articolo 14-bis, comma 3, della citata legge, volto all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria.

RITENUTO che il fatto accertato, consistente nel rifiuto di reintegro dei tre tassisti esclusi dalla cooperativa a settembre 2017, integra una fattispecie di inottemperanza al provvedimento dell'Autorità n. 27434 del 29 novembre 2018, ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 3, della legge n. 287/90;

#### DELIBERA

a) di contestare a Società Cooperativa Taxi Torino la violazione di cui all'articolo 14-bis, comma 3, della legge n. 287/90 per inottemperanza, nei limiti sopra esposti, al provvedimento dell'Autorità n. 27434 del 29 novembre 2018;

b) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Chiara de Mari;

c) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Agroalimentare, Farmaceutico e Trasporti della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai legali rappresentanti di Società Cooperativa Taxi Torino, nonché da persone da essi delegate;

d) con riguardo all'inottemperanza contestata, che, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, della legge n. 689/81, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, gli interessati possono far pervenire all'Autorità scritti difensivi e documenti e chiedere di essere sentiti;

---

<sup>1</sup> Peraltro, i tre tassisti ritengono che "tale posizione appaia comportare, sul piano civilistico, sia una violazione del principio delle porte aperte nelle cooperative, sia una discriminazione ingiustificata tra i soci attuali della cooperativa e gli ex soci espulsi in applicazione dell'art. 14.2 lett. f) dello Statuto".



e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 maggio 2020.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**I772 - MERCATO DEL CALCESTRUZZO FRIULI VENEZIA GIULIA***Provvedimento n. 27992*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 novembre 2019;

SENTITO il Relatore Professor Michele AINIS;

VISTA la legge del 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la propria delibera del 22 ottobre 2014, con cui sono state adottate le Linee guida sulle modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 (di seguito Linee guida);

VISTO il proprio provvedimento n. 25401 del 25 marzo 2015, di chiusura dell'istruttoria I772 Mercato del Calcestruzzo Friuli Venezia Giulia in cui si è accertato che le società General Beton Triveneta S.p.A., Calcestruzzi Zillo S.p.A., Friulana Calcestruzzi S.p.A., SuperBeton S.p.A., Cobeton S.r.l., Calcestruzzi S.p.A., La Nuova Calcestruzzi S.r.l. e Intermodale S.r.l. hanno posto in essere un'intesa per oggetto restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), consistente in un'intesa orizzontale complessa e continuata avente per oggetto il coordinamento del comportamento commerciale di vendita del calcestruzzo nei mercati rilevanti della provincia di Udine, Pordenone e Gorizia in Friuli Venezia Giulia e della parte sinistra del Piave in provincia di Treviso in Veneto;

VISTO che per la violazione accertata, in ragione della sua gravità e durata, è stata, tra l'altro, disposta a carico della società SuperBeton S.p.A. l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 6.463.242 euro;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato del 23 settembre 2019 n. 6314 (di seguito anche, la sentenza), con cui è stato accolto in parte il ricorso presentato dalla società SuperBeton S.p.A. e, per l'effetto, è stato annullato il provvedimento n. 25401 del 25 marzo 2015 nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione;

VISTA, in particolare, la motivazione della sentenza citata con cui il Consiglio di Stato, in parziale accoglimento del ricorso presentato, ha demandato all'Autorità la rideterminazione della sanzione con una riduzione del trenta per cento rispetto a quella concretamente irrogata;

CONSIDERATO che le indicazioni fornite dal Consiglio di Stato nell'esercizio della sua giurisdizione di merito per la rideterminazione della sanzione irrogata a SuperBeton S.p.A. sono puntuali, oggettive e di applicazione automatica, e non lasciano alcun margine discrezionale nell'attuazione del vincolo conformativo derivante dalla sentenza da eseguire;

RITENUTO, pertanto, di dover procedere, in ottemperanza alla citata sentenza del Consiglio di Stato e in conformità alle indicazioni ivi enucleate, alla concreta rideterminazione della sanzione irrogata con il provvedimento n. 25401 del 25 marzo 2015 nei confronti della parte ricorrente;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO che l'importo della sanzione riferita a SuperBeton S.p.A. pari a 6.463.242 euro, in applicazione delle indicazioni contenute nella sentenza del Consiglio di Stato del 23 settembre 2019

n. 6314 e dei parametri di quantificazione in essa definiti, deve essere ridotta del 30% (trenta per cento), l'importo finale della sanzione da irrogare alla società SuperBeton S.p.A. per le condotte accertate con il provvedimento n. 25401 del 25 marzo 2015 risulta pari a 4.524.269,40 euro;

Tutto ciò premesso e considerato;

#### DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società SuperBeton S.p.A. per i comportamenti alla stessa ascritti nel provvedimento dell'Autorità n. 25401 del 25 marzo 2015, viene rideterminata nella somma di 4.524.269,40 euro.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 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'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 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 presente provvedimento sarà notificato al soggetto interessato e 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

### AS1626 - COMUNE DI NAGO-TORBOLE (TN) - AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DIRETTA DELL'IMPIANTO SPORTIVO DENOMINATO CIRCOLO VELA TORBOLE

Roma, 8 novembre 2019

Comune di Nago-Torbole

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria adunanza del 29 ottobre 2019, ha ritenuto opportuno formulare, ai sensi dell'art. 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, alcune considerazioni in merito all'affidamento in concessione diretta dell'impianto sportivo in loc. Conca d'oro, denominato Circolo Vela Torbole, alla Società Cooperativa Circolo Vela Torbole, effettuato in data 6 giugno 2019 con la Delibera n. 67 della Giunta di codesto Comune.

In particolare, tale concessione è stata deliberata ad esito dell'avviso esplorativo, intitolato "*Manifestazione di interesse alla partecipazione al confronto concorrenziale per la concessione del compendio immobiliare sede dell'impianto sportivo a rilevanza imprenditoriale in loc. Conca d'oro denominato Circolo Vela Torbole*" e pubblicato sul sito *internet* del Comune in data 14 maggio 2019, al quale hanno risposto, inviando la propria manifestazione di interesse, complessivamente cinque tra associazioni e società, delle quali solo tre nei termini e segnatamente: l'Associazione sportiva Zobia United Football club, la società Sailing du Lac s.r.l. e la Società Cooperativa Circolo Vela Torbole. Tra di esse, poi, solo una, ovvero la Società Cooperativa Circolo Vela Torbole, precedente concessionaria, è stata ritenuta in possesso dei requisiti soggettivi di partecipazione alla selezione.

L'avviso esplorativo è stato espressamente indirizzato alle società regolarmente iscritte alla Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura (C.C.I.A.A.) il cui oggetto sociale risultava quello di assumere iniziative in campo sportivo e assumere la gestione di impianti, attività, strutture nel settore sportivo con particolare riguardo allo sport della vela e a quelli ad esso collegati.

Nella delibera della Giunta Comunale del 6 giugno 2019, avente ad oggetto la "*Concessione in uso precario fino al 31/05/2020 del compendio sportivo di proprietà comunale sito in località Conca d'Oro alla Società Cooperativa Circolo Vela Torbole*", infatti, si affermava che l'indagine di mercato effettuata aveva confermato che l'unico potenziale contraente idoneo a soddisfare le esigenze di pubblico interesse collegate alla storica promozione dello sport della vela, senza scopo di lucro, e senza suddivisione di utili, era proprio il precedente concessionario, la Società Cooperativa Circolo Vela Torbole, dell'impianto Circolo Vela Torbole. Ciò in quanto: *i)* la società Sailing du Lac s.r.l. si qualificava società di capitali avente scopo di lucro; *ii)* l'Associazione sportiva Zobia United Football

club, al momento della presentazione della manifestazione d'interesse, non risultava in possesso dei requisiti minimi per l'affidamento in esame, sia in relazione alla composizione che alle finalità statutarie.

Inoltre, nell'articolo 6 del Disciplinare allegato alla Delibera e facente parte integrante della medesima, si prevedeva la possibilità di prorogare discrezionalmente la concessione nei seguenti termini: *“La presente concessione ha validità fino al 31/05/2020 e potrà essere rinnovata alle nuove condizioni da stabilire con apposito atto da approvare da parte dell'organo comunale competente.”*. Con riferimento all'avviso esplorativo pubblicato al fine di selezionare operatori economici per la concessione dell'impianto sportivo “Circolo Vela Torbole”, si ritiene che alcune previsioni non appaiono compatibili con i principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione a cui devono attenersi le amministrazioni nelle selezioni prodromiche all'affidamento della gestione di servizi a rilevanza economica.

Si fa riferimento, in particolare, alla previsione che limita i destinatari dell'avviso esplorativo alle sole società *“[...] iscritte alla Camera di Commercio Industria e Artigianato e Agricoltura il cui oggetto sociale risulta essere quello di assumere iniziative in campo sportivo e assumere la gestione di impianti, attività, strutture, nel settore sportivo con particolare riguardo agli sport attinenti lo sport della vela e quelli ad essa collegati [...]”*.

Si tratta di un criterio che si pone in contrasto con l'esigenza di adottare criteri oggettivi e non discriminatori nell'affidamento di servizi al fine di consentire la candidatura dei soggetti interessati nell'ambito di dinamiche di mercato competitive. In effetti, il consolidato orientamento dell'Autorità ha sempre auspicato l'opportunità di ridurre la discrezionalità amministrativa nella scelta dei concessionari e il rispetto dei principi europei della parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità. Peraltro, nel caso di specie, trattandosi di un impianto sportivo è peculiare l'esclusione aprioristica delle associazioni ed enti di promozione sportiva.

Inoltre, anche la delibera di affidamento in concessione in uso precario che ha seguito l'avviso esplorativo *de quo* presenta alcune criticità relativamente alle cause di esclusione degli altri due soggetti - la società Sailing du Lac S.r.l. e l'Associazione sportiva Zobia United Football Club, segnalante - che avevano manifestato l'interesse a partecipare alla procedura selettiva e che sono stati ritenuti non idonei a beneficio del precedente concessionario, Circolo Vela Torbole S.c. a r.l., al quale è stato di fatto rinnovato l'affidamento in uso dell'impianto sportivo.

Nello specifico e ferme restando le criticità correlate all'ingiustificata delimitazione del diritto di partecipazione alla selezione alle sole imprese iscritte alla C.C.I.A. inserita nell'avviso esplorativo, appare pretestuosa l'esclusione della società Sailing du Lac S.r.l. motivata sulla circostanza che trattasi di impresa con scopo di lucro.

Peraltro, si evidenzia che la maggior parte delle società iscritte alla C.C.I.A. sono società di capitali aventi scopo di lucro e che tale circostanza estromettente dalla procedura selettiva non è in alcun modo desumibile dal contenuto testuale dell'avviso esplorativo.

Inoltre nella medesima delibera è previsto a favore del concessionario Circolo Vela Torbole la possibilità che la concessione inizialmente prevista per un anno circa (fino a maggio 2020) possa essere rinnovata a discrezione dell'amministrazione *“a nuove condizioni con apposito atto da approvare da parte dell'organo comunale competente”*.

La concessione discrezionale e indeterminata nel periodo di una proroga dell'affidamento si presenta in contrasto con i principi di libera concorrenza e non discriminazione.

La possibilità di disporre una proroga dell'affidamento, oltre i termini fissati nell'originaria procedura di aggiudicazione, dovrebbe rappresentare una circostanza del tutto eccezionale e temporalmente limitata, in ragione della sua portata potenzialmente contraria ai principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione sopra richiamati e produce, in ogni caso, l'effetto di chiudere il mercato alla concorrenza e limitare<sup>1</sup>, per tale via, una delle finalità cui è volta la normativa di matrice comunitaria dettata dal Codice dei Contratti Pubblici.

Né può giustificarsi la previsione di un regime di proroga in relazione alla necessità di concedere al concessionario il tempo necessario per il recupero degli investimenti, posto che, nel caso di specie, non risultano investimenti a carico del concessionario.

Si ricorda che nelle ipotesi di affidamento pubblico, la proroga o il rinnovo impediscono lo svolgimento dell'unica forma di concorrenza possibile, cioè quella per il mercato. Nel caso di specie, istituti quali la proroga o il rinnovo sono suscettibili di determinare la cristallizzazione per un periodo prolungato della posizione del concessionario, impedendo di cogliere i benefici derivanti dalla periodica concorrenza per l'affidamento della gestione del servizio. Infatti, come più volte affermato l'applicazione delle procedure ad evidenza pubblica risulta preordinata soprattutto ad assicurare la piena contendibilità del mercato e la parità di trattamento di tutti gli operatori economici interessati.

In conclusione, i criteri selettivi inseriti nell'avviso esplorativo e nella delibera appaiono ingiustificatamente discriminatori e non rispondenti all'esigenza di favorire la più ampia partecipazione possibile dei potenziali operatori interessati, così da porsi in contrasto con i principi di non discriminazione e di parità di trattamento.

Sulla base di quanto precede, l'Autorità auspica che codesto Comune tenga conto di quanto sopra rappresentato e indicato al fine di aumentare la concorrenza per il mercato in occasione di nuove procedure di affidamento in concessione di impianti sportivi.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino di cui all'art. 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

<sup>1</sup> Si vedano, tra le altre, le seguenti 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*, 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.

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

### AL22 - COMMERCIALIZZAZIONE DEL GRANO SENATORE CAPPELLI

*Provvedimento n. 27991*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 novembre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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");

VISTO il proprio provvedimento del 20 marzo 2019, con il quale è stato disposto un accertamento ispettivo, ai sensi dell'art. 62, comma 8, e dell'art. 10 del Regolamento sulle procedure istruttorie, presso la sede di S.I.S. - Società Italiana Sementi S.p.A.;

VISTA la propria delibera del 27 giugno 2019, con la quale è stata disposta, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento sulle procedure istruttorie, la proroga del termine di conclusione del procedimento, da ultimo fissato al 20 novembre 2019;

VISTI gli atti del procedimento;

### I. LE PARTI

1. S.I.S. Società Italiana Sementi S.p.A. (di seguito anche "SIS") è una società per azioni di diritto italiano, attiva principalmente nella produzione e vendita di sementi. SIS è controllata da Bonifiche Ferraresi S.p.A. (di seguito anche "BF"), che ne detiene il 42,2%, mentre il restante 57,8% risulta ripartito tra vari consorzi agrari. Nel 2018 SIS ha realizzato un fatturato pari a circa 36 milioni di euro.

2. Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana - Confagricoltura (di seguito anche "Confagricoltura") è un'organizzazione di rappresentanza di imprenditori agricoli, con sede a Roma e attiva su base nazionale. Confagricoltura, che associa oltre 370.000 imprese agricole, opera

attraverso federazioni regionali, unioni provinciali, uffici di zona e delegazioni comunali, nonché attraverso federazioni di categoria e di prodotto.

3. Codici - Centro per i Diritti del Cittadino (di seguito anche “Codici”) è un’associazione riconosciuta dal Ministero delle Attività Produttive, con sede a Roma, avente tra i suoi scopi statutari la promozione di politiche di tutela e informazione in favore dei consumatori.

4. GranoSalus (di seguito anche “GranoSalus”) è un’associazione di produttori e consumatori di grano duro, con sede a Foggia, avente tra i suoi scopi statutari la tutela e valorizzazione della cerealicoltura italiana.

5. Confederazione Italiana Agricoltori - CIA (di seguito anche “CIA”) è un’organizzazione di rappresentanza di imprenditori agricoli, con sede a Roma e attiva su base nazionale. CIA, che registra circa 900.000 soci iscritti, opera attraverso sedi regionali, provinciali e zonali.

6. Confederazione Produttori Agricoli - Copagri (di seguito anche “Copagri”) è un’organizzazione di rappresentanza di imprenditori agricoli, con sede a Roma e attiva su base nazionale. Copagri, che registra circa 650.000 soci iscritti, opera attraverso sedi regionali, provinciali e comunali.

## II. IL PROCEDIMENTO

7. Il procedimento ha riguardato l’accertamento della ricorrenza e possibile illiceità, ai sensi dell’art. 62 di condotte commerciali tenute da SIS nei confronti di controparti interessate all’acquisto di sementi di una varietà di grano duro, denominata “Cappelli”, per la coltivazione di tale varietà volta alla produzione di granella, ovvero la massa dei chicchi presenti nella spiga e separati dalla paglia dopo la trebbiatura. Il procedimento è stato avviato sulla base delle informazioni e della documentazione acquisite agli atti nel corso delle attività di approfondimento pre-istruttorio<sup>1</sup>; si è inoltre tenuto conto delle informazioni contenute nelle interrogazioni parlamentari e delle relative risposte concernenti la gestione dei diritti di esclusiva sulle sementi del grano Cappelli<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> In particolare, il provvedimento di avvio ha fatto riferimento a: (1) una segnalazione di una persona fisica rappresentante di Confagricoltura pervenuta il 26 giugno 2018, successivamente integrata da un’audizione di rappresentanti di Confagricoltura tenutasi il 1 marzo 2019 (cfr. docs. 1 e 15 del fascicolo istruttorio); (2) una segnalazione di un membro del Parlamento UE, on. Ignazio Corrao, pervenuta il 31 ottobre 2018, successivamente integrata il 13 dicembre 2018 (docs. 2 e 7); (3) un’audizione di rappresentanti di un’associazione di produttori e consumatori di grano duro, GranoSalus, tenutasi il 6 dicembre 2018, successivamente integrata il 13 dicembre 2018 e 22 febbraio 2019 (docs. 3, 6, 7, 14); (4) un’audizione di rappresentanti del Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l’Analisi dell’Economia Agraria (doc. 4); (5) risposte di SIS a una richiesta di informazioni della Direzione Istruttoria dell’Autorità, pervenute il 15 gennaio 2019, 17 gennaio 2019, 23 gennaio 2019, 15 febbraio 2019 (docs. 9, 10, 11, 12, 13).

<sup>2</sup> Cfr. Camera dei Deputati, interrogazione 5-00448 del 18 settembre 2018 (<http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2018/09/18/leg.18.bol0059.data20180918.com13.pdf>); Senato, int. 3-00141 del 31 luglio 2018 (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1081988.pdf>); Camera dei Deputati, int. 3-03447 del 20 dicembre 2017 (con risposta dell’allora Ministro in carica, <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0901&tipo=stenografico>); Camera dei Deputati, int. 4-18332 del 27 ottobre 2017 (<https://parlamento17.openpolis.it/atto/documento/id/484326>); Camera dei Deputati, int. 4-18189 del 18 ottobre 2017 (<https://parlamento17.openpolis.it/atto/documento/id/478338>). Interrogazioni in materia risultano pure essere state avanzate al Parlamento UE: cfr. int. E-004487/2018 del 4 settembre 2018 con risposta del 31 ottobre 2018 ([http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-004487-ASW\\_IT.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-004487-ASW_IT.html)), e int. P-006943-17 del 10 novembre



8. In data 27 marzo 2019 è stato comunicato a SIS e a Confagricoltura, in qualità di denunciante, l'avvio del procedimento disposto con atto del 20 marzo 2019 (prot. n. 25030). In pari data, a seguito dell'avvio del procedimento istruttorio, sono stati svolti accertamenti ispettivi presso la sede di SIS, con la collaborazione della Guardia di Finanza.

9. Nel corso del procedimento sono stati sentiti in audizione i rappresentanti di SIS e del Centro Difesa e Certificazione (di seguito anche "DC") del Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'Analisi dell'Economia Agraria (di seguito anche "CREA"); sono inoltre state richieste informazioni alle imprese SIS, Selet SAS di Accalai Alessandra (di seguito anche "Selet"), ditta Scaraia Giuseppe (di seguito anche "Scaraia"), Alce Nero S.p.A. (di seguito anche "AlceNero") e Gino Girolomoni Cooperativa Agricola (di seguito anche "Girolomoni").

10. A seguito dell'accoglimento delle istanze di partecipazione formulate dalle associazioni Codici, GranoSalus, CIA, Copagri ai sensi dell'art. 8 del Regolamento sulle procedure istruttorie, le medesime sono divenute parti del procedimento. Tutte le parti richiedenti hanno esercitato il diritto di accesso agli atti del procedimento, a decorrere dal maggio 2019.

11. Alla luce delle esigenze istruttorie emerse nel corso del procedimento e al fine di assicurare un adeguato contraddittorio con le parti, nella sua adunanza del 27 giugno 2019 l'Autorità ha deliberato di prorogare il termine originario di conclusione del procedimento (20 luglio 2019) al 20 novembre 2019.

12. In data 19 settembre 2019, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento sulle procedure istruttorie, è stata trasmessa alle Parti la comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria, fissata al 9 ottobre 2019, ed è stato concesso loro un termine di venti giorni per la presentazione di memorie e documenti.

13. Nella sua riunione del 29 ottobre 2019, in linea con quanto già deliberato in casi analoghi<sup>3</sup>, l'Autorità ha rigettato l'istanza di audizione finale avanzata da SIS, in quanto il Regolamento sulle procedure istruttorie non prevede un'audizione finale delle parti in contraddittorio dinanzi al Collegio, disponendo unicamente (a) lo svolgimento di audizioni infra-procedimentali volte alla raccolta e valutazione degli elementi istruttori (art. 9, Richieste di informazioni e audizioni); (b) conclusa la fase istruttoria, il responsabile del procedimento rimette gli atti al Collegio per l'adozione del provvedimento finale (art. 12, Chiusura dell'istruttoria). Nella riunione del 12 novembre 2019, infine, l'Autorità ha preso atto della nuova e reiterata istanza di audizione finale formulata da SIS, mantenendo in proposito le valutazioni e conclusioni di diniego già raggiunte in precedenza.

### III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

#### III.1 Elementi di diritto e prodotti d'interesse per il procedimento

##### III.1.1 Disciplina e controllo delle sementi: cenni

14. La disciplina delle sementi in Italia trova gli attuali riferimenti principali nella legge 25 novembre 1971, n. 1096 (c.d. legge sementiera), il regolamento di esecuzione della stessa (D.P.R. 8

---

2017 con risposta del 19 novembre 2017 ([http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2017-006943-ASW\\_IT.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2017-006943-ASW_IT.html)).

<sup>3</sup> Procc. AL14 - COOP ITALIA-CENTRALE ADRIATICA/CONDIZIONI CONTRATTUALI FORNITORI; AL15C - ESSELUNGA-GDO/PANIFICATORI.

ottobre 1973, n.1065), e la legge 20 aprile 1976, n. 195, a cui si sono affiancati nel tempo atti di recepimento delle varie direttive comunitarie in materia di commercializzazione dei prodotti sementieri e catalogo delle varietà delle specie di piante agricole (cfr. decreto legislativo 3 novembre 2003, n. 308). Con specifico riferimento alle sementi biologiche, a livello nazionale rileva il D.M. 27 novembre 2009, n. 18354, contenente disposizioni per l'attuazione di alcuni regolamenti dell'Unione europea.

**15.** Inoltre, il settore sementiero è, altresì, regolato dal decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (c.d. codice della proprietà intellettuale), con particolare riferimento al riconoscimento e alla protezione degli eventuali diritti di proprietà intellettuale in capo al soggetto, denominato "costitutore", che abbia sviluppato una varietà vegetale. Per la disciplina di settore, infine, sul piano internazionale va fatto riferimento quantomeno alla Convenzione sulla *Union pour la Protection des Obtentions Végétales* (di seguito anche "Convenzione UPOV"), adottata a Parigi nel 1961, entrata in vigore nel 1968 e oggetto nel corso del tempo di varie revisioni.

**16.** Da tale quadro normativo discendono, ai fini del presente procedimento, specifiche competenze in capo a enti pubblici, i quali, sotto la supervisione del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari, Forestali e del Turismo (di seguito anche "MIPAAFT"), sono chiamati a controllare, garantire e far rispettare i requisiti fondamentali delle sementi<sup>4</sup>. Tra tali enti riveste un ruolo fondamentale il Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'Analisi dell'Economia Agraria (CREA), istituito nel 2015 con l'aggregazione di precedenti organismi, tra cui il Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in Agricoltura e l'Istituto Nazionale di Economia Agraria. Al CREA fanno attualmente capo dodici enti di ricerca agroalimentare, tra i quali il Centro Difesa e Certificazione (DC), in cui è confluito il precedente Ente Nazionale Sementi Elette (di seguito anche "ENSE").

**17.** Ai sensi della legge sementiera, per le specie vegetali più importanti coltivate in Italia sono stati istituiti appositi registri nazionali varietali mantenuti presso il MIPAAFT. In tali registri vengono iscritte le varietà adatte alle condizioni ambientali del nostro paese che abbiano dimostrato caratteristiche di pregio, sulla base di prove eseguite in appositi centri di sperimentazione. Le sementi di tali varietà registrate, per poter essere commercializzate in Italia, sono soggette a obbligo di certificazione da parte di CREA-DC.

**18.** A partire dal seme prodotto dalla selezione conservatrice (nucleo), si distinguono quattro categorie di sementi certificate, ovvero: Pre-Base (ulteriormente distinguibile nelle sotto-categorie "4G", "3G" e "2G"), Base, 1° Riproduzione ("R1"), 2° Riproduzione ("R2")<sup>5</sup>. Di queste, la R2 è una categoria commerciale, in quanto destinata alla cessione a imprese agricole interessate alla semina per la coltivazione della varietà destinata alla produzione di granella, e risulta pertanto essere l'oggetto specifico delle attività commerciali delle imprese sementiere.

---

<sup>4</sup> In particolare, tali requisiti fondamentali attengono a: (1) purezza specifica (ovvero quanta parte della massa della semente sia costituita da semi della specie indicata); (2) germinabilità (attitudine del seme, posto in adatte condizioni di ambiente, a dare origine a una pianta di normale costituzione); (3) purezza varietale (quanta parte della massa della semente sia costituita da semi della varietà indicata); (4) identità varietale (quante siano, tra le piante ottenute, quelle dotate in maniera uniforme e in massima misura delle caratteristiche di pregio tipiche della varietà).

<sup>5</sup> La categorizzazione si riferisce allo standard di purezza varietale delle colture, che deve essere almeno per 999,5 per mille nel caso delle categorie Pre-Base e Base, del 999,0 per mille nel caso del R1 e del 997,0 per mille nel caso del R2 (cfr. doc. 11, risposta di SIS a richiesta di informazioni, 23 gennaio 2019, p. 2).

**19.** Le categorie Pre-Base, Base e R1 sono, invece, categorie da riproduzione oggetto di contratti di moltiplicazione, ovvero accordi a mezzo dei quali il titolare della varietà – solitamente un’impresa sementiera – affida a soggetti terzi, denominati “moltiplicatori”, l’attività di riproduzione delle sementi per ottenere i quantitativi di R2 da destinare poi alla rivendita; non si può peraltro escludere che, in casi particolari e residuali, per esempio a fronte di carenze di sementi di categoria R2, anche sementi delle altre categorie (in primo luogo R1) possano essere conferiti a coltivatori interessati a produrre granella.

**20.** Le attività di semina, così come quelle di moltiplicazione, sono scandite dalle annate agrarie (di seguito anche “a.a.”), ovvero il lasso di tempo intercorrente tra la semina e il raccolto, per cui il loro dato temporale si colloca sempre a cavallo di due anni solari<sup>6</sup>. Convenzionalmente, la durata di un’a.a. va dall’11 novembre di un anno al 10 novembre dell’anno successivo.

**21.** L’appartenenza di una semente a una determinata varietà e categoria è certificata da un’etichetta ufficiale (c.d. cartellino), rilasciata dal CREA-DC a valle dei propri controlli presso moltiplicatori e imprese sementiere, poi da queste ultime apposta sulle confezioni di rivendita. Secondo quanto dichiarato in audizione dal direttore dell’ente, peraltro, *“i controlli di CREA-DC riguardano esclusivamente i prodotti destinati alla vendita a terzi: gli agricoltori che intendono riutilizzare nelle proprie aziende semi prodotti da loro stessi sono infatti liberi di trattenere una parte della propria produzione in un’annata agraria per impiegarla nell’annata successiva come semente, senza che su quest’ultima CREA-DC sia chiamata a svolgere controlli di certificazione, a patto che, per l’appunto, la semina avvenga esclusivamente all’interno della stessa impresa agricola”*<sup>7</sup>.

**22.** La ricorrenza in ambito agricolo del reimpiego delle sementi di cereali in regime di autoproduzione – una facoltà espressamente riconosciuta dalla Convenzione UPOV, a cui viene spesso fatto informalmente riferimento con l’espressione “privilegio dell’agricoltore” – è stata confermata nel corso dell’istruttoria anche da altri soggetti, salva l’avvertenza che, nel caso di trasformazioni dei cereali in prodotti alimentari che vantino una fonte mono-varietale, soltanto la certificazione è efficace garanzia della fonte sul medio periodo<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. doc. 9, comunicazione di SIS del 15 gennaio 2019, p. 2.

<sup>7</sup> Cfr. doc. 181, p. 2.

<sup>8</sup> Cfr. doc. 219, all. D, p. 2 (comunicazione di AlceNero del 7 agosto 2019), dove si legge: *“in conformità alla normativa vigente, gli agricoltori possono utilizzare una parte del proprio raccolto per attività di risemina. Questa prassi, consolidata in particolare nel caso dei frumenti, oggi interessa buona parte del raccolto nazionale ed è sottoposta ad alcuni vincoli tra cui, ad esempio: utilizzare per risemina solo il proprio raccolto, non cedere il seme a terzi, rispettare determinati vincoli quantitativi per varietà che abbiano ottenuto la privativa CPVO o UPOV (non è il caso del grano Cappelli), garantire qualità e tracciabilità del seme ottenuto. [...] La facoltà di effettuare risemie in autoproduzione tuttavia nel caso del Cappelli – come poi nel caso di tutti gli altri prodotti a base di un solo cereale monovarietale dichiarato in etichetta – finisce prima o poi per scontrarsi con la necessità di preservare la veridicità delle dichiarazioni riportate ai consumatori, ovvero con la necessità di garantire una accettabile purezza della granella utilizzata”*. Al proposito, anche il direttore di CREA-DC ha dichiarato che *“[...] gli agricoltori possono quindi dichiarare autonomamente, a partire dalle sementi certificate impiegate in origine, la varietà di appartenenza della nuova produzione: tale facoltà di riutilizzo delle sementi è ciò che viene definito “reimpiego aziendale”, o, secondo un’espressione derivata dalla Convenzione internazionale UPOV, “privilegio dell’agricoltore”. Nondimeno, se in teoria gli agricoltori potrebbero così essere autosufficienti quanto a sementi da un’annata all’altra, in pratica ciò non è, poiché bastano pochissimi passaggi riproduttivi delle sementi per osservare un grave decadimento di qualità e caratteristiche distintive della varietà ottenuta. Con particolare riferimento al grano, il prodotto così ottenuto non sarà in grado di raggiungere gli standard qualitativi minimi richiesti per usi alimentari e rispetto ai quali le imprese di trasformazione (sia molini che pastifici) svolgono ricorrenti controlli, col risultato che i risparmi sui costi di acquisto delle sementi dovuti*

**23.** L’etichettatura apposta dall’impresa sementiera offre anche riscontro dell’eventuale sottoposizione delle sementi a trattamenti a base di prodotti di vario genere – quali agrofarmaci, fertilizzanti, biostimolanti – impiegati al fine di contrastare l’azione di patogeni e parassiti nelle fasi di germinazione e primo sviluppo delle coltivazioni, nella prospettiva di un minor impiego futuro di più invasivi trattamenti chimici sulle piante già sviluppate. Tali trattamenti, indicati come “concia”, riguardano principalmente i semi convenzionali e avvengono secondo procedimenti industriali, spesso sviluppati dalle imprese sementiere in collaborazione con grandi gruppi *biotech*.

**24.** Per quanto riguarda le sementi biologiche (di seguito anche “bio”), si tratta di semi selezionati sulla base di specifiche condizioni organiche relative all’assenza di sostanze inquinanti e di provenienza da terreni certificati: la loro qualifica è oggetto di una complessa disciplina di matrice UE dettagliata a livello ministeriale, a valle della quale, in sintesi, opera una banca dati informatizzata in cui sono elencate le varietà di sementi bio disponibili sul territorio, con la conseguente possibilità d’impiego per i coltivatori interessati<sup>9</sup>.

**25.** Sulla base di quanto registrato nella banca dati, si sviluppano poi attività di certificazione indipendenti da quella propria di CREA-DC: come dichiarato dal suo rappresentante, infatti, lungo le filiere dei diversi prodotti agro-alimentari “*intervengono una varietà di sistemi di controllo e certificazione curati perlopiù da soggetti privati (es. per garantire che una produzione sia “biologica” o che, come nel caso del grano Cappelli, il prodotto finito sia stato effettivamente realizzato con frumento della varietà dichiarata)*”<sup>10</sup>. Tali sistemi di controllo e certificazione, nel loro complesso, sono riconducibili allo sviluppo sempre più rilevante nel settore agro-alimentare – anche sulla base di appositi finanziamenti pubblici – di “percorsi di filiera”, generalmente volti a incentivare l’aggregazione dei produttori agricoli e a rassicurare il consumatore finale sulle caratteristiche qualitative di un determinato prodotto.

### **III.1.2 Il grano Cappelli e le sue sementi**

**26.** A esito delle attività di ricerca e sviluppo (di seguito anche “R&S”) condotte dagli enti pubblici che sono in esso confluiti, il CREA risulta costituente e responsabile di oltre 500 varietà iscritte nei registri nazionali varietali. Con specifico riferimento al grano Cappelli, di cui si dirà meglio qui di seguito, CREA risulta esserne costituente e responsabile in qualità di successore di un precedente ente (cfr. D.M. 3 maggio 1969, *Iscrizione d’ufficio di quarantanove varietà di frumento nel registro nazionale delle varietà*)<sup>11</sup>; per le relative attività tecniche – ovvero mantenimento di purezza genetica e grado di germinabilità della varietà a partire dal seme-nucleo – CREA si avvale di un proprio centro di ricerca con sede a Foggia, denominato Centro di Ricerca per la Cerealcoltura (di seguito anche “CER”).

---

*all’autoproduzione e reimpiego sono sempre molto inferiori ai guadagni persi in termini della miglior resa produttiva ottenuta quando s’impiegano sementi certificate”* (doc. 181, pp. 2-3).

<sup>9</sup> V. la circolare MIPAAFT n. 92642 del 28 dicembre 2018 (<http://scs.entecra.it/biologico-indice/biologic.html>). Per rientrare nella banca dati, nello specifico, le sementi devono rispondere ai requisiti di produzione sopra richiamati; nel caso in cui le sementi bio di una varietà siano esaurite, previa richiesta di un’apposita deroga è comunque possibile impiegare sementi convenzionali e poi ottenere una certificazione bio per la produzione finale ottenuta, purché tali sementi siano state conciate con trattamenti ammessi in agricoltura biologica.

<sup>10</sup> Cfr. doc. 181, p. 2.

<sup>11</sup> Cfr. doc. 4 del fascicolo istruttorio, verbale di audizione di CREA, 12 dicembre 2018, p. 2.

**27.** Il grano Cappelli, spesso impropriamente indicato anche come “senatore Cappelli”, è una varietà (*cultivar*) di grano duro ad alto stelo selezionata in Italia all’inizio del Novecento e impostasi a quel tempo per le sue qualità di coltivazione e produzione. Rimasto a lungo la varietà di frumento più coltivata a livello nazionale, in particolare nel Sud del Paese, il grano Cappelli è scomparso dal mercato a seguito dell’introduzione, negli anni Cinquanta, di *cultivar* di qualità inferiore, ma a resa produttiva maggiore (resa che, come per la generalità dei cereali, viene misurata in granella). A partire dagli anni Novanta il grano Cappelli è ritornato a essere coltivato in misura crescente a seguito di attività di ri-selezione e moltiplicazione del seme sviluppatasi autonomamente in varie località d’Italia.

**28.** Il grano Cappelli, spesso ricondotto a un insieme di varietà impropriamente definite “grani antichi”, ha trovato negli ultimi anni un impiego crescente in produzioni alimentari pregiate di pane e pasta, caratterizzate da differenziali di prezzo anche molto significativi rispetto alle produzioni più comuni<sup>12</sup>. Ciò ha consentito ai coltivatori di grano Cappelli di ottenere per la sua granella prezzi assai più elevati di quelli riconosciuti per le varietà di grano duro comuni, ovvero fino a 100 euro/quintale rispetto a 20 euro/q, in maniera tale da controbilanciare la resa produttiva inferiore di tale *cultivar*: resa stimabile, a seconda delle condizioni d’impresa, in 10-30 q/ha rispetto a 40-60 q/ha dei grani “contemporanei”.

**29.** La valorizzazione economica appena richiamata ha sostenuto la crescita, registrata in Italia nell’ultimo decennio, della coltivazione della varietà Cappelli, la quale rimane comunque di nicchia: secondo le informazioni fornite da SIS, a fronte di circa 4.210.000 ton di produzione complessiva di grano duro, la produzione di granella di grano Cappelli nel 2017 è stata pari a circa 1.550 ton, ovvero meno dello 0,04% del totale<sup>13</sup>. Sempre secondo SIS, lo sviluppo della varietà si sarebbe concentrato nell’ultimo triennio, ovvero, come si vedrà a breve, a partire dall’assunzione da parte di SIS stessa dei diritti di esclusiva commerciale sulle sue sementi certificate: infatti, mentre nel periodo 2008-2015 il grano Cappelli sarebbe stato coltivato su una superficie nazionale complessiva sempre inferiore a 280 ha, nel 2018 le semine certificate hanno superato i 770 ha<sup>14</sup>.

### **III.1.3 Esclusiva di SIS sulle sementi di grano Cappelli e sua organizzazione commerciale**

**30.** Nell’ottobre 2007 due piccole imprese sementiere direttamente coinvolte nella riscoperta del *cultivar* grano Cappelli, Scaraia e Selet, hanno stipulato con l’ente avente al tempo titolo legale a contrarre – la Fondazione Morando Bolognini, successivamente aggregata a CREA – due contratti di licenza della durata di nove anni per la produzione e vendita di sementi del grano Cappelli destinate alla vendita a terzi, relativi rispettivamente all’intero territorio nazionale a esclusione della Sardegna (Scaraia) e a quest’ultima sola Regione (Selet). Entrambi gli accordi prevedevano il riconoscimento a favore del licenziante di *royalties* sui quantitativi di sementi vendute per l’importo, rispettivamente, di 1,5 euro/q per la categoria R2, e di 7,55 euro/q per le categorie Pre-Base, Base e R1<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> A titolo d’esempio, il prezzo per il consumatore finale di 1 kg di pasta realizzata con farine da grano Cappelli può andare dai 4 agli 8 euro (cfr. doc. 3, verbale di audizione di GranoSalus, 6 dicembre 2018, p. 4).

<sup>13</sup> Cfr. doc. 9, p. 4.

<sup>14</sup> Cfr. doc. 212, risposta di SIS a richiesta di informazioni e deduzioni difensive, 25 giugno 2019, p. 16.

<sup>15</sup> Cfr. doc. 3, all. 4 (contratto di licenza con Selet); doc. 211, all. 1 (contratto di licenza con Scaraia).

**31.** A seguito di una formale disdetta di tali contratti di licenza, inviata a Scaraja e Selet prima della loro naturale scadenza prevista per l'ottobre 2016<sup>16</sup>, CREA ha indetto nell'agosto 2016 una nuova procedura di selezione di licenziatari della produzione e vendita a terzi delle sementi, prevedendo che la nuova licenza sarebbe stata: (a) unica ed esclusiva; (b) di durata pari a quindici anni; (c) valida per l'intero territorio dell'Unione Europea. La procedura è stata avviata il 30 giugno 2016 con la diffusione sul sito internet di CREA-CER di un documento intitolato "*Manifestazione di interesse*", contenente un "*Invito aperto ad Aziende Sementiere per formulare manifestazioni di interesse preliminari per l'acquisizione esclusiva dei diritti di moltiplicazione e commercializzazione*" delle sementi del grano Cappelli<sup>17</sup>.

**32.** Al fine di partecipare alla procedura di assegnazione dell'esclusiva, SIS ha inviato a CREA una manifestazione d'interesse in cui l'impresa sementiera ha esposto le proprie capacità operative, rimarcando sia i propri primati produttivo-commerciali – in modo specifico per i mercati cerealicoli – a livello nazionale che i rapporti con grandi operatori internazionali. Al proposito, il documento riporta che SIS "*partecipa al mercato nazionale in percentuali significative nel comparto teneri, che la vede al 1° posto, in quello del frumento duro dove occupa la 2° posizione, e in quello del riso dove la varietà 'Volano' occupa la 1° posizione nel mercato dei risi da interno [...] A livello internazionale SIS mantiene rapporti di collaborazione con le più importanti realtà sementiere, per un proficuo scambio di materiale genetico e con lo scopo di inserire le proprie varietà su tutti i principali mercati esteri*"<sup>18</sup>.

**33.** La società ha inoltre ricordato le proprie intenzioni di sviluppare un approccio di filiera per le diverse coltivazioni: "*Consapevole di occupare una posizione centrale nel processo produttivo, SIS negli ultimi anni ha introdotto sul mercato vari prodotti con l'intento preciso di trovarsi coinvolta in processi di filiera*"; a tale ultimo proposito, SIS "*ha sviluppato rapporti di collaborazione nel campo della sperimentazione agronomica e con l'industria di trasformazione, per [...] esaltare le caratteristiche qualitative funzionali a progetti di filiera*".

**34.** Quanto alle capacità di distribuzione, dopo aver richiamato la diretta titolarità di una squadra di tecnici e agenti commerciali che "*permette alla società di poter fornire un capillare ed efficace programma di assistenza*", SIS ha sottolineato i propri rapporti privilegiati con il sistema dei consorzi agrari attualmente esistenti in Italia, ovvero organizzazioni cooperative di agricoltori – molte delle quali socie della stessa SIS (v. *supra*, §1) – storicamente costituite su base provinciale o interprovinciale e dotate di una capillare presenza sul territorio nazionale sia in termini di punti-vendita che di attività di informazione-promozione rivolte ai coltivatori: "*in merito alla capacità di penetrazione commerciale, la SIS oltre alla propria rete di 20 agenti che operano su tutto il territorio*

---

<sup>16</sup> Sia CREA che SIS hanno ricondotto la disdetta di tali contratti alla scarsa efficienza dimostrata dai precedenti licenziatari nelle attività di sviluppo del grano Cappelli (cfr. doc. 4, p. 3; doc. 212, p. 2); Selet e Scaraja hanno invece rivendicato la legittimità del proprio operato e rigettato le contestazioni appena citate, richiamando in tal senso il fatto che, nell'atto formale di disdetta, non è stata loro mossa alcuna contestazione (v. doc. 211, risposta di Scaraja a richiesta di informazioni, 12 luglio 2019, p. 2; cfr. pure doc. 185, risposta di Selet a richiesta di informazioni, 21 maggio 2019, pp. 3 ss.).

<sup>17</sup> [http://sito.entecra.it/portale/cra\\_avviso.php?id=17441&tipo=gara&lingua=IT](http://sito.entecra.it/portale/cra_avviso.php?id=17441&tipo=gara&lingua=IT).

<sup>18</sup> Cfr. doc. 9, all. a), pp. 9-12-13.

*nazionale si avvale della collaborazione di tutte le strutture consortili che aderiscono alla società per azioni consortile CAI (Consorti Agrari d'Italia)*<sup>19</sup>.

**35.** Sulla base delle manifestazioni d'interesse ricevute (tra cui anche quella di uno dei precedenti licenziatari, Scaraiia), CREA ha individuato in SIS il nuovo licenziatario esclusivo, assegnando a tale impresa i conseguenti diritti a mezzo della determinazione direttoriale n. 96 del 10 agosto 2016<sup>20</sup>. Il 23 dicembre 2016 è stato infine stipulato tra CREA e SIS un "*Contratto di licenza esclusiva per la moltiplicazione e la commercializzazione della varietà di frumento duro 'Cappelli'*", successivamente modificato con un apposito nuovo accordo stipulato il 26 aprile 2018, con durata prevista fino al 23 dicembre 2031 (di seguito anche "*Licenza-CREA*")<sup>21</sup>.

**36.** Oggetto della Licenza-CREA (art. 3) è la concessione da parte di CREA di "*una licenza esclusiva di moltiplicazione e sfruttamento commerciale per la seguente varietà e categorie di sementi prodotte: varietà Cappelli (specie: grano duro) categorie Prebase – Base – R1 –R2*" (di seguito anche "*Sementi*"). Nella Licenza-CREA si specifica che "*il presente contratto è concesso per la produzione del seme sul territorio italiano e per la vendita di questa produzione*" (art. 4). SIS si è pertanto impegnata (art. 9) a versare a CREA delle *royalties*, sulla base delle quantità cedute, in misure prestabilite a seconda delle categorie di Sementi certificate, ovvero, rispettivamente, 4 euro/q per la categoria R2, e 18 euro/q per le categorie Pre-base, Base e R1<sup>22</sup>.

**37.** Sempre ai sensi della Licenza-CREA, inoltre, l'impresa sementiera si è obbligata a fare "*i suoi migliori sforzi per garantire una promozione efficace delle varietà e prenderà le misure necessarie per garantire l'approvvigionamento di seme certificato R2 per le varietà del presente contratto in funzione dei bisogni del mercato*" (art. 5). Dichiaratamente riconducibile a tale principio generale di promozione della varietà è la successiva previsione, contenuta nel medesimo art. 5, secondo cui SIS "*potrà prevedere sia di produrre esso stesso e commercializzare le sementi necessarie, sia prevedere la presenza di sub-licenziatari non esclusivi per la produzione e vendita di seme certificato R2*".

**38.** Successivamente all'assegnazione della Licenza-CREA, l'impresa sementiera ha dato attuazione a quanto rappresentato a CREA nella propria manifestazione d'interesse, in particolare per quanto attiene agli aspetti promozionali e distributivi delle Sementi. SIS, infatti, oltre ad aver costituito un'apposita struttura commerciale interna, ha fortemente sviluppato i rapporti con i consorzi agrari, predisponendo un apposito accordo-quadro<sup>23</sup>.

**39.** Con riferimento a tali rapporti, i rappresentanti di SIS hanno fatto presente che "*per quanto riguarda le strutture terze che operano per conto di SIS, a una prima stima è da ritenersi che il 80%-90% delle vendite di sementi grano Cappelli sia sin qui avvenuta tramite consorzi agrari convenzionati, e il restante 10%-20% direttamente da parte delle strutture commerciali di SIS*"<sup>24</sup>. Ancora, posto che "*i consorzi agrari sono tra gli azionisti di SIS e pertanto vi è evidentemente un rapporto molto stretto tra l'impresa e tali soggetti, [...] con cui vengono anche sviluppate*

<sup>19</sup> Cfr. doc. 9, all. a), pp. 9-15.

<sup>20</sup> [http://sito.entecra.it/portale/public/documenti/det96\\_cappelli.pdf](http://sito.entecra.it/portale/public/documenti/det96_cappelli.pdf).

<sup>21</sup> Doc. 9, all. ti b) e c).

<sup>22</sup> Cfr. doc. 234, p. 52.

<sup>23</sup> Cfr. doc. 50, e-mail del 2 novembre 2016, pp. 3-4.

<sup>24</sup> Cfr. doc. 20, all. 3, p. 2.

*valutazioni di tipo più ampiamente commerciale [...] con specifico riferimento al grano Cappelli, i consorzi svolgono per conto di SIS una serie di attività che vanno dalla distribuzione commerciale delle Sementi allo stoccaggio della granella ritirata in base ai contratti di coltivazione sottoscritti dagli agricoltori*<sup>25</sup>.

### **III.2 Condotte oggetto di accertamento istruttorio e relative evidenze acquisite agli atti**

**40.** Nel provvedimento di avvio sono state contestate a SIS una serie di condotte relative alla commercializzazione delle Sementi oggetto della Licenza-CREA, segnatamente volte a:

- 1) subordinare la fornitura delle Sementi ai coltivatori alla stipula di accordi di coltivazione richiedenti il conferimento dell'intera produzione di granella prodotta a partire dalle stesse (di seguito anche "Raccolto");
- 2) ritardare o addirittura rifiutare in maniera ingiustificata la fornitura delle Sementi ai coltivatori richiedenti;
- 3) aumentare significativamente i prezzi delle Sementi, in assenza di apparenti giustificazioni di tipo economico e/o tecnologico.

**41.** Qui di seguito si provvede a considerare in dettaglio le condotte appena richiamate, alla luce delle evidenze acquisite in corso d'istruttoria e delle attività di accertamento e analisi svolte nel corso della stessa.

#### **III.2.1 Sul subordino della fornitura di Sementi alla stipula di accordi di coltivazione**

**42.** L'imposizione da parte di SIS della stipula di contratti di coltivazione volti a ottenere l'esclusiva sul Raccolto è stata segnalata da vari rappresentanti degli interessi di parte agricola – nello specifico, primarie associazioni di coltivatori – sia in fase pre-istruttoria che in corso d'istruttoria, spesso facendo riferimento al ricorso da parte dell'impresa sementiera a contratti "di filiera" con cui vincolare a sé le controparti interessate alle Sementi.

**43.** A tale riguardo, si richiama in primo luogo quanto dichiarato dai rappresentanti di Confagricoltura, secondo i quali *"a seguito della licenza esclusiva sulle Sementi concessa da CREA a SIS nel 2016, SIS [...] sta monopolizzando attività di tipo commerciale-trasformativo che non erano in alcun modo ricomprese nel perimetro originario della licenza"*, così determinando una *"ridefinizione dei rapporti di filiera [che] fa sì che SIS stia diventando un intermediario obbligato per i trasformatori interessati al [grano Cappelli], dal momento che richiede il conferimento del 100% della granella prodotta dal coltivatore a partire dalle Sementi e pertanto non residua prodotto da rivendere liberamente"*<sup>26</sup>.

**44.** Per i rappresentanti di GranoSalus, dal canto loro, *"[SIS] starebbe facendo leva sull'esclusiva riconosciuta da [CREA] per monopolizzare l'intera filiera del [grano Cappelli] lungo tutti i suoi diversi stadi. Tale intento è evidente dall'imposizione, nei confronti delle imprese agricole interessate a ottenere [le Sementi], di condizioni del tutto esorbitanti rispetto ai contenuti dell'esclusiva, ovvero [...] (1) l'obbligo di consegnare a SIS a un prezzo predefinito l'intera produzione di [grano Cappelli] derivante dalle sementi fornite, e (2) l'obbligo di far ricorso a SIS"*

---

<sup>25</sup> Cfr. doc. 186, verbale di audizione di SIS, 27 maggio 2019, p. 6.

<sup>26</sup> Cfr. doc. 15, pp. 1-3.



per attività tecniche di controllo della produzione. Tali obblighi sono stabiliti per iscritto nel ‘contratto di filiera’ che SIS sottopone a chiunque intenda ottenere da lei [Sementi]<sup>27</sup>.

**45.** Sempre i rappresentanti di GranoSalus hanno sostenuto come “quelli di SIS siano a tutti gli effetti contratti per adesione, rispetto ai quali la controparte non ha nessun potere negoziale, e che SIS impone in maniera abusiva”, posto che “nel settore è usuale stipulare ‘contratti di coltivazione’ in cui, come condizione facoltativa, può anche essere prevista la cessione della produzione a un prezzo che, per premiare tale impegno, riconosce un margine aggiuntivo rispetto al valore c.d. mercuriale: ma si tratta per l’appunto di una facoltà di cui l’impresa agricola può disporre, mentre nel caso di SIS si verifica una vera e propria imposizione unilaterale”<sup>28</sup>.

**46.** Già in fase pre-istruttoria è stato acquisito agli atti anche un riscontro da parte di CREA, ovvero l’ente che ha concesso l’attività di moltiplicazione e vendita delle Sementi in licenza a SIS, circa l’effettiva ricorrenza di lamentele avanzate da agricoltori per l’imposizione da parte dell’impresa sementiera di un obbligo di riconsegna del Raccolto per l’ottenimento delle Sementi. Secondo quanto si legge nel relativo verbale d’audizione, infatti, “i rappresentanti di CREA confermano di aver ricevuto alcune lamentele rispetto alle attività dell’impresa, in particolare per quanto riguarda possibili richieste di consegna a un prezzo predefinito del [grano Cappelli] prodotto a partire dalle sementi di SIS, e di avere per questo richiesto chiarimenti”<sup>29</sup>.

**47.** A tale richiesta di chiarimenti, peraltro, sempre secondo CREA l’impresa licenziataria ha risposto dichiarando “di aver sottoscritto pochissimi contratti che prevedano una riconsegna del grano prodotto dall’agricoltore (c.d. contratti di filiera). Nello specifico, a fronte di oltre 450 acquisti di sementi avvenuti dal 2017 da parte di agricoltori, solo 10 sarebbero stati conclusi con stipula di contratti di filiera, mentre tutti gli altri non avrebbero comportato limitazioni di sorta in capo agli agricoltori circa la disponibilità dei semi”<sup>30</sup>. A ben vedere, come si avrà modo di precisare, tali numeri differiscono in maniera sostanziale da quelli accertati in corso d’istruttoria (cfr. *infra*, §§53 ss.).

**48.** Significativamente, inoltre, e a sostanziale revisione di quanto in un primo tempo ritenuto da CREA<sup>31</sup>, nel corso del procedimento istruttorio l’ente licenziante è tornato a chiedere chiarimenti a SIS sulla propria condotta commerciale nella rivendita delle Sementi. In una lettera inviata a SIS il 1° aprile 2019, a fronte delle frequenti notizie di “condizioni di vendita della semente R2 da parte di SIS che prevedrebbero l’obbligo da parte dell’agricoltore che lo acquista a rivendere la granella derivata a un prezzo minimo, pena l’impossibilità di ottenere la semente di partenza”<sup>32</sup>, CREA ha anche rappresentato in maniera esplicita all’impresa licenziataria la contrarietà di una simile

---

<sup>27</sup> Cfr. doc. 3, pp. 2-3.

<sup>28</sup> Cfr. doc. 3, p. 3.

<sup>29</sup> Cfr. doc. 4, p. 4.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> “I rappresentanti di CREA aggiungono, da un lato, di non aver motivo di dubitare della risposta ottenuta da SIS, dall’altro che le lamentele circolanti in merito alla nuova gestione e commercializzazione delle [Sementi], peraltro mai supportate da formale documentazione, potrebbero essere riconducibili alle difficoltà che il nuovo corso sta creando a quegli operatori di settore che, in linea con pratiche invalse in passato, vorrebbero continuare ad autoprodurre e poi utilizzare commercialmente semi [di grano Cappelli]” (doc. 4, p. 5).

<sup>32</sup> Cfr. doc. 200, allegato 4, corrispondenza tra CREA e SIS intercorsa tra l’1 aprile e il 12 giugno 2019 (la citazione è tratta dalla lettera di CREA del 1 aprile).

imposizione, ove provata, all'art. 5 della Licenza-CREA relativo, come già visto, agli obblighi di promozione della varietà.

**49.** Sotto il profilo documentale, sono state acquisite agli atti varie copie di contratti predisposti in maniera standardizzata da SIS per le a.a. 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019, ovvero nel 2016 in relazione all'anno di raccolta 2017, nel 2017 in relazione all'anno di raccolta 2018, nel 2018 in relazione all'anno di raccolta 2019. Tali contratti, i cui primi modelli risalgono all'ottobre 2016<sup>33</sup>, sono volti a disciplinare i rapporti sia con i moltiplicatori impiegati da SIS per ottenere le Sementi da destinare alla rivendita che con i coltivatori interessati a produrre Raccolto, e si distinguono per la loro diversa dicitura contenuta al principio del testo, ovvero, rispettivamente: (1) *“accordo di coltivazione per produzione di frumento da seme”*<sup>34</sup>; (2) *“accordo di coltivazione per produzione di frumento destinato ad un percorso di filiera”*, o *“accordo di coltivazione per produzione di frumento da filiera”*<sup>35</sup>.

**50.** Quanto ai contenuti, sin dal loro primo impiego le due versioni previste per i moltiplicatori e coltivatori risultano tra loro corrispondenti, salvo alcune limitate variazioni a seconda dell'anno di riferimento e della natura convenzionale o biologica delle coltivazioni. Tenuto conto che il procedimento in oggetto risulta incentrato sulla verifica delle condotte di SIS mantenute nei confronti di coltivatori, si riportano qui in dettaglio i contenuti dell'accordo predisposto dall'impresa sementiera per questi ultimi (di seguito anche “Contratto-SIS”).

**51.** Nello specifico, alla voce contrattuale *“ritiro del prodotto”* il Contratto-SIS riporta sempre, in ciascuna delle sue distinte versioni annuali, che *“la S.I.S. si impegna a ritirare: il 100% della produzione / il coltivatore si impegna: a consegnare tutta la produzione nei termini concordati con S.I.S.”*. Segue una voce contrattuale denominata *“pagamento del prodotto”*, in cui viene riportato l'importo corrisposto da SIS al coltivatore per la riconsegna del Raccolto da parte di quest'ultimo. Tale importo, rimasto invariato nelle versioni contrattuali sin qui adottate, corrisponde rispettivamente a 60 euro/q per la granella coltivata in convenzionale e 80 euro/q per quella bio, decurtati delle spese di trasporto e stoccaggio. La medesima voce contrattuale provvede quindi a indicare i parametri qualitativi (es. peso ettolitrico minimo, umidità massima, impurità tollerate) che il Raccolto deve rispettare perché ne avvenga il ritiro e di conseguenza il pagamento al prezzo convenuto da parte di SIS.

**52.** Il Contratto-SIS si compone inoltre di due allegati, uno ('A') contenente le norme di coltivazione stabilite da SIS, e l'altro ('B') riportante un'indicazione dettagliata – distinta fino al livello della particella catastale – degli appezzamenti destinati dal coltivatore alla semina. Il Contratto-SIS si perfeziona formalmente con l'invio a SIS da parte del coltivatore di un'apposita lettera di accettazione, anch'essa predisposta dall'impresa sementiera, con cui, dopo aver dato atto della presa visione dei contenuti del Contratto-SIS, viene data conferma de *“l'integrale accettazione del suo contenuto e la più scrupolosa osservanza di quanto in essa previsto”*.

---

<sup>33</sup> Cfr. doc. 83 (e-mail circolato tra vari destinatari interni a SIS il 28 ottobre 2016), dove si legge: “[...] in giornata ti invierò la rivisitazione dei due contratti che abbiamo predisposto. Se condivisi, avremmo intenzione di farli girare e di iniziare a consegnare il seme già dalla prox settimana (la varietà dovrebbe essere seminata non prima del 10-15 dicembre)”; il messaggio di risposta, dal canto suo, riporta: “[...] invio le due bozze per i due contratti relativi al frumento duro cappelli: - da seme; da filiera [...]”.

<sup>34</sup> Cfr. doc. 9, all.ti f), i), l), m).

<sup>35</sup> Cfr. doc. 9, all.ti g), h), n); doc. 12, all.ti 01 e 02.

**53.** Al fine di approfondire l'effettivo impatto della clausola di ritiro contenuta nel Contratto-SIS rispetto al totale dei coltivatori interessati a seminare grano Cappelli, sin dalla fase pre-istruttoria è stato richiesto a SIS di produrre il database completo di tutte le vendite di Sementi e acquisti del Raccolto effettuate dall'impresa. SIS ha prodotto informazioni complete relative solo all'a.a. 2017/2018<sup>36</sup>: dal database relativo a tale annata, risulta che nel periodo di riferimento, su 409 controparti individuate da rapporti contrattuali effettivi<sup>37</sup> che hanno acquistato le Sementi, ben 368 hanno consegnato il Raccolto, per una percentuale pari al 90%.

**54.** Pertanto, già nel corso dell'a.a. 2016/2017, SIS ha stipulato contratti di coltivazione. Esempio, al riguardo, è una e-mail inviata nel settembre 2017 dall'ufficio commerciale di SIS a un'impresa agricola, dove si legge: *“Buongiorno in merito al progetto di filiera sono ad indicare i punti fermi che SIS ha già intrapreso dallo scorso esercizio: 1. La SIS Stipula un contratto di coltivazione con l'agricoltore, vende il seme all'agricoltore e lo stesso si obbliga a conferire il prodotto derivante dal raccolto direttamente alla SIS. [...] Il progetto di filiera è già partito lo scorso esercizio sia con agricoltori che con trasformatori su tutto il territorio nazionale”*<sup>38</sup>.

**55.** Tale evidenza si combina con quella relativa alla già richiamata predisposizione del Contratto-SIS nell'ottobre 2016, con la specifica nel messaggio di accompagnamento che la semina sarebbe avvenuta a partire dal successivo mese di dicembre (*supra*, nota 33). Sono state, altresì, acquisite agli atti, rispettivamente, due copie debitamente sottoscritte del Contratto-SIS *“per la produzione di frumento destinato ad un percorso di filiera”* datate 25 novembre 2016, e uno scambio di e-mail avvenuto nel gennaio 2017 tra SIS e un'impresa interessata a ottenere Sementi per la semina propriamente all'inizio del 2017, ovvero nel corso dell'a.a. 2016/2017<sup>39</sup>.

**56.** Tanto rilevato, si riscontra come dalla lettura del *database* fornito da SIS<sup>40</sup> non sia possibile desumere chiaramente in che misura i rapporti contrattuali effettivi riportati per l'a.a. 2016/2017 – corrispondenti a un totale di 42, rispetto ai quali risulta la riconsegna della produzione in 40 casi, ovvero oltre il 95% – si riferiscano rispettivamente a rapporti con moltiplicatori e coltivatori. Al riguardo, va ricordato come SIS abbia ottenuto l'esclusiva sulle Sementi nell'agosto 2016, provvedendo alla stipula formale della Licenza-CREA solo nel mese di dicembre 2016 (*supra*, §35). In via prudenziale e più favorevole all'impresa, sin dalla comunicazione delle risultanze istruttorie è stato assunto che, in vista della disponibilità di Sementi per la successiva a.a. 2017/2018, la maggior parte dei contratti riportati nel citato database siano riconducibili a rapporti con moltiplicatori: ciò non elimina tuttavia la circostanza che, tenuto conto del complesso degli elementi agli atti sopra richiamati, le condotte di seguito discusse siano da intendersi avviate da SIS a partire dall'a.a. 2016/2017.

---

<sup>36</sup> Cfr. doc. 10, all. B.

<sup>37</sup> Per effettivi s'intendono qui i rapporti contrattuali risultanti dal database fornito da SIS che, una volta distinti per nominante, abbiano determinato un'effettiva consegna di Sementi, pertanto senza tenere conto di voci a cui sia stato attribuito direttamente un valore pari a “0” o che siano state soggette a successivi storni di fattura da cui, di nuovo, è dipeso un valore finale pari a “0”.

<sup>38</sup> Doc. 35, e-mail del 28 settembre 2017, sottolineatura aggiunta.

<sup>39</sup> Cfr. doc. 9, all. ti g) e h); doc. 85, e-mail del 25-26 gennaio 2017, dove, in uno scambio di messaggi interni a SIS, si legge: “[omissis] chiede del seme di CAPPELLI da seminare adesso in Azienda da loro: ne abbiamo? [...]”. Su tale messaggio v. anche *infra*, §74.

<sup>40</sup> Doc. 10, all. A.

**57.** Quanto, infine, all'a.a. 2018/2019, SIS ha fornito i dati richiesti relativi alle vendite di Sementi (corrispondenti a 587 forniture a soggetti diversi), ma non agli acquisti di Raccolto, in quanto a detta dell'impresa l'acquisizione dei secondi sarebbe stata vincolata a prolungate operazioni di raccolta e conseguente stoccaggio dello stesso<sup>41</sup>. Preso atto di tale carenza del dato informativo, a cui SIS non ha mai sopperito fino al termine ultimo di chiusura della fase istruttoria, si rileva come, tenuto conto delle grandezze numeriche e relazioni registrate nella precedente a.a. 2017/2018 in relazione a stipula del Contratto-SIS e conferimento del Raccolto, appaia del tutto ragionevole ritenere la ricorrenza di percentuali elevate al proposito anche nella nuova annata agricola, né del resto SIS ha contestato tale assunzione, già presentata nella comunicazione delle risultanze istruttorie.

**58.** Inoltre, particolare rilievo assumono le evidenze raccolte nel corso dell'attività ispettiva presso la sede dell'impresa costituite da interlocuzioni avvenute tra gli uffici commerciali di SIS e coltivatori interessati alle Sementi, da cui risulta che SIS ha dichiarato in maniera sistematica che la fornitura era subordinata alla sottoscrizione del Contratto-SIS, ovvero all'adesione a un rapporto di filiera incentrato sulla riconsegna a SIS del Raccolto. Si segnala sin d'ora come la mole della documentazione rinvenuta in proposito si mostri tanto più rilevante quando si tenga conto che, in base ad altre evidenze, risulta chiaramente come nei rapporti relativi alle forniture di Sementi l'impresa abbia privilegiato contatti commerciali diretti per via telefonica, tali da non lasciare evidenze scritte<sup>42</sup>.

**59.** Qui di seguito si riportano le principali evidenze in ordine cronologico, a partire dagli scambi di messaggi più risalenti nel tempo, con la distinzione tra domanda avanzata dal coltivatore ('D') e risposta resa da SIS ('R'):

1) doc. 155, scambio di e-mail intercorso tra il 7 e 9 settembre 2017. D: “[...] *Vi chiedo di conoscere la disponibilità ed il costo che potete praticare alla mia azienda agricola per la fornitura di 100 quintali circa di semente di grano cappelli*”. R: “[...] *come detto al telefono, la vendita del seme è possibile sottoscrivendo un contratto in filiera con Sis, disponibili a parlarne se interessati*”<sup>43</sup>;

2) doc. 156, scambio di e-mail intercorso l'11 settembre 2017. D: “[...] *vi chiamo in merito ad una richiesta di preventivo per 300 quintali di grano bio senatore cappelli certificato ENSE*”. Nonostante la domanda avesse anche potuto considerarsi riferita non all'acquisto di Sementi, bensì di granella, SIS fornisce una risposta incentrata solo sul primo caso. R: “*la vendita del seme [è] possibile sottoscrivendo un contratto in filiera con Sis, disponibili a parlarne se interessati*”;

3) doc. 151, scambio di e-mail intercorso tra il 23 e 25 ottobre 2018. D: “[...] *come da accordi telefonici scrivo questa mail per avere informazioni in merito all'acquisto/prenotazione del seme*

<sup>41</sup> Cfr. doc. 217, risposta di SIS a richiesta di informazioni, 31 luglio 2019, p. 1.

<sup>42</sup> In relazione a una richiesta di chiarimenti sui contenuti del Contratto-SIS inoltrata da un'impresa agricola, uno dei responsabili dell'ufficio scrive a vari destinatari: “*Per scritto nulla, se vogliono chiarimenti che mi chiamino*” (doc. 75, e-mail del 13 marzo 2018). Ancora, risulta la richiesta di un coltivatore interessato a ottenere Sementi de “*lo schema di contratto da voi predisposto affinché possiamo esaminarlo*”, a cui l'ufficio commerciale di SIS risponde: “*è un po' articolato, preferisco che mi chiami*”, e, a fronte della richiesta reiterata (“*proprio perché la questione è ovviamente articolata, è opportuno procedere per uno scambio di mail*”), ribadisce infine piuttosto seccamente che “*la varietà cappelli viene fornita da sis sotto contratto di filiera. [N]el caso fosse interessato ad aderire, può contattarmi direttamente*” (doc. 14, pp. 2 ss., vari e-mail del 7-11 settembre 2017).

<sup>43</sup> Copia del medesimo scambio di e-mail, in una versione comprensiva di ulteriori messaggi, era già stata acquisita nel corso delle attività pre-istruttorie (cfr. doc. 14, p. 2).

*Senatore Cappelli*". R: "[...] *Il Cappelli va in filiera e la poca superficie è in carico al Consorzio agrario dell'Umbria e al Consorzio agrario del Tirreno*";

4) doc. 147, scambio di e-mail intercorso il 26 ottobre 2018. D: "[...] *sono interessato a coltivare il grano Senatore Cappelli certificato e vorrei avere qualche informazione a riguardo quali, se la possibilità di coltivazione è libera o legata a vincoli, il quantitativo minimo di acquisto, il prezzo e la modalità di pagamento*". R: "[...] *La SIS coltiva la varietà CAPPELLI in filiera, collaborando per la raccolta degli impegni con i consorzi agrari*";

5) doc. 144, scambio di e-mail intercorso il 30 ottobre 2018. D: "[...] *è possibile avere del materiale Senatore Cappelli? Circa 200 kg?*". R: "[...] *Il Frumento Cappelli attualmente è gestito tutto in filiera, seme al di fuori della filiera non viene venduto*";

6) doc. 154, scambio di e-mail intercorso tra il 20 ottobre e 7 novembre 2019. D: "[...] *intenderei nella presente annata agraria seminare circa 6 ha con la varietà Senatore Cappelli [...]*". R: "[...] *Il frumento Cappelli è gestito in filiera dedicata, le superfici sono distribuite sul prodotto venduto alla trasformazione, in collaborazione con i consorzi Agrari dando priorità ai produttori che hanno coltivato nel 2018 e vogliono rifarlo nel 2019. Nella sua zona, non risultano coltivatori aderenti alla filiera. Riassumendo oggi vedo difficile accontentare le sue richieste*";

7) doc. 114, scambio di e-mail intercorso tra il 23 ottobre e l'8 novembre 2018. D: "[...] *Come anticipato telefonicamente, vi scriviamo per confermarvi la richiesta di una piccola quantità di grano da seme Senatore Cappelli*". R: "[...] *La varietà frumento Cappelli è in filiera, gestita in collaborazione con il Consorzio Agrario del Tirreno*";

8) doc. 148, scambio di e-mail intercorso tra il 12 e 13 novembre 2018. D: "[...] *vorrei acquistare il grano senatore cappelli mi sapreste dire come posso fare per acquistarlo?*". R: "[...] *il nostro prodotto passa attraverso i consorzi agrari ed è tutto in filiera*";

9) doc. 146, scambio di e-mail intercorso il 29 novembre 2019. D: "[...] *gestisco una piccola azienda agricola con la quale vorrei produrre senatore Cappelli [...]* *Mi potete fornire informazioni sui prezzi di vendita, di riacquisto da parte vostra e modalità di gestione per procedere poi alla molitura e pastificazione con lo stesso grano?*". R: "[...] *La disponibilità della varietà Cappelli è praticamente esaurita [...]* *La varietà è in filiera Convenzionale e Biologica, la filiera assorbe quasi totalmente la quantità del seme disponibile*";

10) doc. 142, scambio di e-mail intercorso tra il 28 agosto 2018 e l'8 gennaio 2019. D: "[...] *vi scriviamo per sapere se avete notizie riguardo a un possibile acquisto di sementi di frumento varietà senatore cappelli da parte della nostra azienda.*" R: "[...] *la varietà Cappelli, SIS la gestisce in filiera con contratto a prezzo fisso*".

**60.** Il fatto che le Sementi vengano fornite in maniera assolutamente preponderante ai coltivatori disposti a riconsegnare il Raccolto a SIS trova ulteriore conferma, da un lato, in messaggi scambiati internamente all'impresa, dall'altro in un accordo commerciale con un importante trasformatore di grano Cappelli, caratterizzato da peculiari rapporti operativi con coltivatori interessati a tale varietà (su cui v. *infra*, §§63 ss.).

**61.** Quanto alle comunicazioni interne a SIS, risulta che, a seguito della richiesta di una scheda tecnica del grano Cappelli da parte del responsabile dell'ufficio sementi di un consorzio agrario, il

direttore generale (di seguito anche “d.g.”) di SIS abbia scritto testualmente al proprio ufficio commerciale: “*spieghiamo a questo sc[i]enziato che la varietà Cappelli è una filiera chiusa*”<sup>44</sup>.

**62.** Ulteriori comunicazioni circolante internamente a SIS, con il coinvolgimento dei suoi massimi dirigenti, confermano come da parte dell’impresa fosse chiaramente percepita l’illegittimità del rifiuto di fornire Sementi in caso di mancata stipula del Contratto-SIS; al riguardo, rileva in particolare una mail inviata da un commerciale al d.g. e al presidente di SIS, dove si legge: “*Gentilissimi direttore e presidente, Vi informo che comincio personalmente a prendere insulti e minacce telefoniche per l’azienda di denunce alle autorità competenti per le mancate forniture di Cappelli al di fuori della filiera. [...] Credo sia giusto condividere una strategia di ‘difesa’, da solo non ce la posso fare*”<sup>45</sup>.

### III.2.1.1 Sulla fornitura di Sementi a coltivatori riuniti in reti d’impresa e cooperative

**63.** Per quanto attiene al precitato rapporto con un trasformatore di grano Cappelli, si fa richiamo a un accordo commerciale stipulato da SIS nel novembre 2018 con l’impresa AlceNero, denominato “*Accordo di sviluppo commerciale ‘Cappelli’*” (di seguito anche “*Accordo SIS-AlceNero*”)<sup>46</sup>. Per comprendere appieno i contenuti di tale contratto e i possibili condizionamenti esercitati da SIS nei confronti di AlceNero per ottenerne la stipula, va tenuto conto che: (a) AlceNero è una società per azioni alla quale fa riferimento una rete di imprese, dai cui coltivatori-soci la società acquista le materie prime necessarie ai propri fabbisogni per la produzione di paste e altri lavorati del grano riconducibili a segmenti *premium* di mercato; (b) nel corso degli anni AlceNero ha sviluppato un ampio numero di prodotti a base di grano Cappelli, legando fortemente il proprio marchio alla riscoperta di tale varietà<sup>47</sup>.

**64.** A fronte della peculiare natura della controparte, si rileva come l’Accordo SIS-AlceNero (artt. 4-5) abbia stabilito che: (i) SIS vende Sementi bio ai coltivatori-soci indicati da AlceNero, alle stesse condizioni economiche previste dal Contratto-SIS (a partire dal prezzo, stabilito in 1,80 euro/kg); (ii) SIS riacquista dai coltivatori-soci di cui al precedente punto il loro intero Raccolto al prezzo di 80 euro/q, ovvero, di nuovo, alle medesime condizioni contrattuali previste dal Contratto-SIS; (iii) AlceNero acquista da SIS il proprio intero fabbisogno di grano Cappelli al prezzo di 88 euro/q, dunque con un sovrapprezzo riconosciuto a favore di SIS pari a 8 euro/q rispetto al prezzo pagato da questa per la medesima granella ritirata dai coltivatori-soci di AlceNero.

**65.** Vista, da un lato, la pluralità di coltivatori-soci di AlceNero interessati a ottenere le Sementi per continuare ad alimentare le attività produttive dell’impresa, e, dall’altro, la necessità di quest’ultima di continuare ad approvvigionarsi di grano Cappelli a causa della consolidata importanza che lo stesso ha nelle sue linee di prodotto, assume specifica rilevanza quanto a suo tempo dichiarato in audizione da un denunciante, secondo cui “*anche quando le Sementi vengono*

<sup>44</sup> Doc. 47, e-mail del 21 aprile 2017.

<sup>45</sup> Doc. 74, e-mail dell’8 settembre 2017.

<sup>46</sup> Doc. 103, allegato a e-mail del 9 novembre 2018.

<sup>47</sup> Nello specifico, AlceNero si descrive come “[u]na rete [di imprese] multidimensionale che copre tutte le fasi (agricola, di trasformazione e distributiva) della vita Cibo Alce Nero e che interessa una non comune varietà – in forte espansione – di categorie merceologiche”, in cui “gli agricoltori, il cui prodotto è utilizzato per la realizzazione dei prodotti Alce Nero, sono di regola soci di società a loro volta socie di Alce Nero S.p.A., o aderenti a cooperative direttamente o indirettamente socie di Alce Nero S.p.A.” (doc. 219, all. A, pp. 2-3).

*fornite SIS eserciterebbe comunque il proprio potere sulla filiera del [grano Cappelli] in maniera impropria, come dimostrerebbero casi in cui l'impresa avrebbe indotto importanti trasformatori [...] a chiedere a tutti gli agricoltori che erano già loro precedenti fornitori individuali di [grano Cappelli] di evitare l'autoproduzione di Sementi e acquistarle da SIS, quindi di conferire la granella di [grano Cappelli] a quest'ultima, da cui i trasformatori riacquistano poi l'intero proprio fabbisogno*<sup>48</sup>.

**66.** AlceNero, dal canto suo, ha effettivamente rappresentato le proprie riserve rispetto ai contenuti operativi dell'Accordo SIS-AlceNero. In particolare, nella sua risposta a una richiesta di informazioni inviata dalla Direzione Istruttoria l'impresa ha fatto presente che *"mentre SIS ci proponeva di acquistare la granella Cappelli da lei medesima – cosa di cui noi avremmo fatto volentieri a meno essendo, al di là della questione economica, dal nostro punto di vista un passaggio inutile – per noi restava assolutamente imprescindibile l'utilizzare il grano raccolto dai nostri Soci Agricoltori"*<sup>49</sup>.

**67.** Le contrattazioni relative all'Accordo SIS-AlceNero sono avvenute sotto l'obiettiva pressione per l'impresa di dover trattare con il monopolista legale delle Sementi: infatti, sempre secondo AlceNero, *"è assai probabile che senza questa concessione di licenza esclusiva da parte del CREA [sulle Sementi] l'Accordo sarebbe stato quantomeno diverso (e probabilmente ce ne sarebbe stato un altro, o più di un altro, siglato con SIS e/o con altre società sementiere titolari di licenza per il Cappelli)".* Di fatto, *"per avere una semente di grano Cappelli 'originale', 'controllata', 'in purezza' è divenuto per tutti [gli] operatori interessati, dal 2016, necessario comperarla da SIS"*; vista la rilevanza dei prodotti a base di grano Cappelli per le attività commerciali di AlceNero, *"ne consegue l'evidente importanza, per la nostra società, di trovare una via di collaborare con SIS S.p.A."*<sup>50</sup>.

**68.** Nella prospettiva dell'accertamento del potere contrattuale ascrivibile a SIS rispetto alle forniture di Sementi, assume interesse anche un altro accordo, risalente sempre al novembre 2018, concluso dall'impresa sementiera con Girolomoni, una cooperativa agricola a totale conduzione biologica che trasforma in semole e pasta i cereali acquistati in maniera prevalente da un'altra cooperativa ad essa collegata, la Montebello Coop. Agrobiologica (di seguito anche "Montebello").

**69.** In questo caso, a differenza di quanto verificato nell'Accordo SIS-AlceNero, non è stata prevista un'intermediazione di SIS – con relativo sovrapprezzo – per la consegna del Raccolto: SIS, nondimeno, è stata comunque in grado di replicare per la generalità dei coltivatori (circa duecento) associati a Girolomoni/Montebello le medesime condizioni economiche previste nel Contratto-SIS e applicato a coltivatori non organizzati in forma associativo/cooperativa. In base all'accordo in discorso, infatti: (a) SIS fornisce alle imprese agricole socie di Montebello Sementi bio al prezzo di 180 euro/q; (b) Montebello acquista il Raccolto dalle imprese socie al prezzo di 80 euro/q (ovvero, di nuovo, a un prezzo corrispondente a quello previsto dal Contratto-SIS nel caso in cui il ritiro dal Raccolto fosse avvenuto da parte di SIS), per poi rivenderlo a Girolomoni a 83 euro/q<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Doc. 15, verbale di audizione di Confagricoltura, 1 marzo 2019, p. 3.

<sup>49</sup> Doc. 219, all. D, p. 2.

<sup>50</sup> Doc. 219, all. D, p. 1.

<sup>51</sup> Cfr. doc. 220, comunicazione di Girolomoni del 26 agosto 2019, p. 1.

### III.2.1.2 Nuove condizioni contrattuali per la consegna parziale del Raccolto

70. Ai fini della complessiva considerazione delle condotte di SIS si evidenzia come, oltre a quanto sin qui richiamato, sia stato altresì accertato in corso d'istruttoria l'intento di SIS di eliminare possibili spazi di sviluppo per autonomi percorsi di filiera oltre a quello a sé riconducibile: ciò conferma quanto a suo tempo dichiarato dai rappresentanti di una primaria associazione di rappresentanza della parte agricola, secondo cui le condotte di SIS avrebbero *“pregiudica[to] la struttura organizzativa che si era faticosamente stabilita in maniera autonoma – anche attraverso diverse organizzazioni di produttori [...] – intorno al recupero e alla valorizzazione della varietà [grano Cappelli]”*<sup>52</sup>.

71. Nello specifico, risulta che SIS, a partire dall'a.a. 2018-2019, pur continuando a subordinare la fornitura delle Sementi alla stipula del Contratto-SIS, abbia allentato l'obbligo di riconsegna integrale del Raccolto per i coltivatori interessati all'autoconsumo, ovvero imprese verticalmente integrate in grado di coltivare grano e poi impiegarlo per produrre al proprio interno semole e paste. Anche sulla base di altri documenti interni a SIS, da cui risultano le preoccupazioni della dirigenza dell'impresa sementiera per articoli di stampa dedicati all'impatto del Contratto-SIS sull'operatività delle filiere relative al grano Cappelli già esistenti in Italia, è da ritenersi che le nuove condizioni previste per l'autoconsumo vadano ricondotte alle difficoltà dell'impresa nel fronteggiare le opposizioni sempre più ampie al vincolo di filiera derivante dal Contratto-SIS originario<sup>53</sup>.

72. Le nuove condizioni contrattuali, ancora approntate da SIS in maniera unilaterale, si mostrano nondimeno molto rigide, richiedendo il versamento di un contributo pari a 10 euro/q destinato in maniera non meglio specificata a *“lo sviluppo, il mantenimento e controllo, il miglioramento e la migliore conoscenza presso il pubblico e il trasformatore della varietà Cappelli”*<sup>54</sup>. Soprattutto, si mostra d'interesse quanto scrive un dipendente dell'ufficio commerciale di SIS a un coltivatore, dal momento che – presumibilmente in maniera involontaria – il messaggio lascia intendere come il fine delle nuove condizioni punti a mantenere un prezzo elevato a carico dell'impresa agricola interessata a trattenere parte del Raccolto per autoconsumo: *“[...] Per Il Cappelli per la filiera corta (autoconsumo per la produzione di farina e pasta) facciamo un contratto di acquisto con un allegato in cui l'azienda ci indica la produzione fatta di grano, dove è chi lo lavora, sulla produzione ci riconosce un compenso di € 10 al qle. Abbiamo la necessità di tracciare tutti i percorsi, con lo scopo di valorizzare la Varietà e tenere alto il prezzo di acquisto all'azienda agricola”*<sup>55</sup>.

### III.2.2 Sui ritardi e rifiuti ingiustificati di forniture delle Sementi

73. Con riferimento alla seconda condotta oggetto di contestazione, gli accertamenti istruttori hanno portato alla luce come in numerosi casi SIS abbia mantenuto una peculiare arbitrarità nella scelta dei contraenti del Contratto-SIS, dal quale, come visto, discende il vincolo di filiera alla riconsegna del Raccolto. Infatti, da ampia documentazione agli atti risulta come all'interno dell'impresa siano state scambiate in maniera ricorrente considerazioni, circa l'opportunità di fornire

---

<sup>52</sup> Cfr. doc. 15, p. 1.

<sup>53</sup> Cfr. doc. 48, e-mail dell'8 dicembre 2017, all.ti 1 e 2.

<sup>54</sup> Cfr. doc. 23, allegato a e-mail dell'8 novembre 2018.

<sup>55</sup> Doc. 112, e-mail del 10 novembre 2018.



o meno le Sementi, che si mostrano in primo luogo del tutto svincolate dall'effettiva disponibilità di prodotto.

**74.** In proposito, si richiama uno scambio di messaggi risalente al gennaio 2017 – ovvero nel corso dell'a.a. 2016/2017 – e avvenuto tra due dipendenti dell'ufficio commerciale di SIS, dove il primo, nel riferirsi a una richiesta avanzata da un'impresa attiva sia nella coltivazione che nella commercializzazione di frumento, scrive: “[omissis] chiede del seme di CAPPELLI da seminare adesso in Azienda da loro: ne abbiamo? Poi decidiamo sull'opportunità di darlo o meno”, il secondo risponde: “Si ne abbiamo ancora un pochino”, al che il primo replica: “sentiamo il DIRETTORE cosa ne pensa”<sup>56</sup>.

**75.** In un altro scambio di messaggi risalente al dicembre 2018 – dunque nel corso dell'a.a. 2018/2019 – e intercorso tra il d.g. di SIS e un dipendente dell'ufficio commerciale in relazione alla richiesta di chiarimenti sul Contratto-SIS da parte di un coltivatore, il primo, nel trasmettere il messaggio in copia al presidente della società per lasciare a lui l'ultima parola sull'opportunità di una fornitura, suggerisce d'impiegare in maniera capziosa l'argomento della mancanza di prodotto: “[...] dovrebbe essere un altro rompi scatole. Se [il presidente è] d'accordo direi che il seme varietà Cappelli è terminato”<sup>57</sup>. Similmente, in un altro scambio di messaggi interno a SIS volto a inoltrare una richiesta di Sementi, il d.g. di nuovo annota: “Risponderei, che il seme varietà Cappelli è terminato ed abbiamo disponibili le seguenti varietà...”<sup>58</sup>.

**76.** Di fatto, SIS ha fatto ampio ricorso a giustificazioni scientemente infondate per negare le Sementi a determinati coltivatori. Esempio al riguardo, in particolare per quanto riguarda la ricorrenza degli argomenti impiegati nel diniego, è uno scambio interno alla società risalente all'ottobre 2018, in cui, nella prospettiva di rifiutare le forniture, il presidente di SIS invita un impiegato dell'ufficio commerciale a definire una risposta in maniera palesemente artificiosa: “Concerta anche con il direttore la risposta del tipo abbiamo molte richieste che stiamo evadendo il risultato dei quantitativi di seme dopo la lavorazione è molto bassa ed oggi non sappiamo la resa finale con partite che non hanno la germinabilità ... ecc. ... ecc. ... dove evadiamo prima i contratti triennali di fornitura ed in scala cronologica le prenotazioni che superano ampiamente le disponibilità ... è solo nelle prossime settimane sapremo il risultato ecc. ...”<sup>59</sup>.

**77.** Da numerose evidenze agli atti emerge distintamente come le decisioni da parte di SIS di fornire o meno le Sementi siano dipese in maniera ricorrente dalla riconducibilità dei coltivatori richiedenti alle diverse organizzazioni associative degli agricoltori operanti su base nazionale. Il riferimento, in particolare, è sempre avvenuto in senso preferenziale alla Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (di seguito anche “Coldiretti”), mentre, con l'espressa previsione di conseguenze negative o comunque di distinzione nel trattamento delle richieste, a Confagricoltura.

**78.** In base alla documentazione raccolta presso la sede di SIS, risulta chiaro come all'interno dell'impresa la riconducibilità dei richiedenti alle Sementi a una determinata organizzazione di rappresentanza costituisca a tutti gli effetti un titolo preferenziale per la stipula del Contratto-SIS. Al proposito, rileva uno scambio di messaggi avvenuto nell'a.a. 2018/2019 tra l'ufficio commerciale

---

<sup>56</sup> Doc. 85, e-mail del 25 gennaio 2017.

<sup>57</sup> Doc. 130, e-mail del 7 dicembre 2018.

<sup>58</sup> Doc. 120, e-mail del 6 dicembre 2018.

<sup>59</sup> Doc. 132, e-mail del 30 ottobre 2018.

e i vertici dirigenziali di SIS, dove, rispetto a una richiesta di fornitura di Sementi, il presidente della società considera: *“Intanto verifichiamo se è vero che è coldiretti a me dicono Confagricoltura sentiamo coldiretti locale”*<sup>60</sup>.

**79.** Ancora, in un altro messaggio interno a SIS un impiegato dell’ufficio commerciale scrive: *“La Cooperativa [omissis] manifesta la volontà di riprodurre il grano cappelli per la produzione di semola di qualità [...]”*, specificando che il soggetto richiedente *“è una cooperativa di Confagricoltura [...]”*, al che un altro dipendente dell’ufficio aggiunge: *“gli rispondo NO.....”*<sup>61</sup>. Già rispetto all’a.a. 2017/2018, peraltro, risulta che all’interno di SIS fosse chiaro il discrimine da mantenersi nella fornitura delle Sementi, come dimostra un messaggio in cui un agente commerciale scrive al d.g. dell’impresa: *“Questo è un’azienda dei piccoli che mi sono permesso di incontrare da solo e che vuole aderire alla filiera cappelli aderendo a tutte le ns condizioni. Senti tu dal press [leggi: presidente] se come ragione sociale può andare? Non mi pare un confagricolo ma n[o]n glielo [ho] chiesto...”*<sup>62</sup>.

**80.** Secondo quanto accertato in corso d’istruttoria, tra SIS e Coldiretti sussistono effettivamente rapporti consolidati rispetto alla gestione delle Sementi, ancorché stabilite su basi del tutto informali, spintisi fino alla redazione e condivisione di appositi elenchi di coltivatori<sup>63</sup>. Da scambi di messaggi interni a SIS risulta come sia pure circolata una lista di *“nominativi delle imprese agricole interessate alla semina del [Cappelli]”*, cui viene aggiunta come postilla: *“... Tutti targati”*<sup>64</sup>.

**81.** All’interno di SIS, l’appartenenza attuale o prossima di un coltivatore a Coldiretti viene in effetti indicata con l’espressione gergale *“targa”*. Il significato dell’espressione si ricava agevolmente, oltre che dal più generale tenore di vari messaggi, da alcuni specifici riferimenti documentali. In particolare, a un interlocutore che riferisce delle intenzioni di acquisto di Sementi da parte di un coltivatore, un dipendente dell’ufficio commerciale di SIS scrive: *“Ma toglimi una curiosità, è targato? Al telefono mi ha detto di sì”*, specificando poco più oltre: *“ma l’azienda è coldiretti?”*<sup>65</sup>. Ancora, nell’inoltro all’interno di SIS del messaggio di un commerciale che accompagna una richiesta di Sementi si legge: *“Questo è quello che mi ha citato amicizia con il supremo [leggi: presidente]. Vado tranquillo? È targato bene?”*<sup>66</sup>.

**82.** La questione della *“targa”* ritorna pure in un messaggio e-mail scambiato tra due commerciali e avente in copia sia il presidente che il d.g. di SIS, dove si legge: *“la cosa importante è il periodo di semina che deve essere a brevissimo e che le az ag [leggi: aziende agricole] devono essere*

<sup>60</sup> Doc. 131, e-mail del 16 novembre 2018.

<sup>61</sup> Doc. 132, e-mail del 30 ottobre 2018.

<sup>62</sup> Doc. 43, e-mail del 28 settembre 2017.

<sup>63</sup> A riprova di ciò, si richiama come, per lo sviluppo di un più generale elenco dei coltivatori cui destinare le Sementi, SIS si sia rivolta proprio a Coldiretti, inviando al responsabile di una società di servizi di quest’ultima *“il file Excel contenente la lista dei contratti del Frumento duro Cappelli per i quali vi chiediamo collaborazione [...]”*, con l’aggiunta, da parte dell’amministrazione di SIS, che *“dovremmo valutare in tempi brevi [...] una sorta di convenzione fra le nostre due realtà”* (doc. 31, e-mail del 15 gennaio 2018).

<sup>64</sup> Doc. 57, e-mail del 27 febbraio 2017.

<sup>65</sup> Doc. 157, e-mail dell’11 aprile 2018.

<sup>66</sup> Doc. 40, mail del 25 settembre 2017. Similmente, in un altro scambio interno indirizzato da un commerciale al presidente di SIS si legge: *“presidente può vedere se anche questi sono graditi?”* (doc. 46, e-mail dell’11 ottobre 2017). Un riferimento a *“ns. agricoltori “targati”*” si rinviene anche nel doc. 30, e-mail del 7 marzo 2018.

*possibilmente “targate” o “targabili”.*”<sup>67</sup>. Sempre in merito alla selezione discriminatoria delle controparti per la stipula del Contratto-SIS, rileva un altro messaggio scambiato all’interno di SIS da cui emerge chiaramente come l’impresa abbia inteso in primo luogo valutare l’approvvigionamento di Sementi a coltivatori iscritti alla Coldiretti, di cui vengono chiesti gli indirizzi e-mail alla stessa associazione di rappresentanza per raccogliarli in un apposito elenco; solo in subordine a tale operazione, quindi, gli interlocutori stabiliscono: *“a questo punto concentriamoci sugli agricoltori “no-coldiretti”*”<sup>68</sup>.

**83.** Ancora, si ha evidenza di uno scambio di *e-mail* intercorso direttamente tra rappresentanti di SIS, consorzi agrari e Coldiretti, avvenuto a valle di un incontro in cui si è discusso di una precedenza da accordare, per la stipula dei rapporti di filiera, a coltivatori iscritti alla precitata organizzazione di rappresentanza. I contenuti della riunione vengono infatti riassunti come segue: *“abbiamo deciso che per i casi di agricoltori non iscritti alla Coldiretti avremmo cercato di far firmare i contratti senza creare turbative all[e] nostre aziende”*<sup>69</sup>.

**84.** Il medesimo messaggio prosegue richiamando modalità di stipula del Contratto-SIS obiettivamente peculiari, in quanto viene previsto che la sottoscrizione debba avvenire non presso le sedi dei consorzi agrari, che, come già visto, agiscono quali agenti commerciali di SIS, bensì *“direttamente in Coldiretti”*. Ciò conferma quanto già emerso in fase pre-istruttoria, quando un coltivatore aveva dichiarato in audizione *“di aver impiegato le Sementi (del tipo R2) nell’annata agraria 2017/2018, seminandole nel novembre 2017, dopo averle ottenute tramite il Consorzio Agrario dell’Emilia, che, a quanto intende, svolge attività di concessionario per conto di SIS [...] Con riferimento al proprio contratto di coltivazione, il sig. [omissis] segnala la peculiarità di essere stato contattato per la stipula non da SIS, bensì dalla Coldiretti di Ferrara, presso la cui sede la sottoscrizione è poi effettivamente avvenuta nel marzo 2018”*<sup>70</sup>.

**85.** L’arbitrarietà con cui SIS dispone delle Sementi rispetto alle richieste avanzate dai coltivatori si combina in maniera ulteriormente distorsiva con gli autonomi obiettivi di vario tipo dei consorzi agrari, ovvero le organizzazioni cooperative che di SIS sono azioniste e attraverso le quali, come già visto, l’impresa provvede in maniera preponderante alla distribuzione delle Sementi (*supra*, §39), servendosi poi anche per le attività di ammasso del Raccolto. In uno scambio di *e-mail* tra un commerciale di SIS e un esponente del Consorzio Agrario dell’Emilia, il secondo scrive al primo: *“Ti informo in merito alle condizioni dei servizi per la distribuzione e ritiro del frumento duro Cappelli. Per il seme, chiediamo € 20/q.le che è il nostro compenso che realizziamo normalmente per la vendita del seme. Ricordo che il Cappelli va venduto sul nostro territorio in aziende che avrebbero acquistato altro seme di nostra produzione”*<sup>71</sup>.

**86.** Dal messaggio appena citato emerge come la fornitura di Sementi venga intesa dal consorzio agrario alla stregua di una sorta di *benefit* da riconoscere ai coltivatori a esso fidelizzati, tenuto conto

---

<sup>67</sup> Doc. 27, e-mail del 21 febbraio 2017.

<sup>68</sup> Doc. 92, e-mail del 27 agosto 2018.

<sup>69</sup> Doc. 41, e-mail del 7 marzo 2018.

<sup>70</sup> Doc. 15, p. 2.

<sup>71</sup> Doc. 78, e-mail del 21 settembre 2017.

di rapporti commerciali più ampi, in particolare per quanto riguarda la fornitura di altre sementi<sup>72</sup>. La questione appena richiamata si mostra d'interesse, in quanto gli atti istruttori mostrano uno strettissimo legame tra SIS e i consorzi agrari in relazione allo sviluppo e gestione della filiera del grano Cappelli, nella prospettiva di quella che sembra essere a tutti gli effetti una ripartizione concordata tra tali soggetti delle Sementi da fornire ai coltivatori rispetto alle varie aree del territorio nazionale.

**87.** In tal senso, vale richiamare altresì uno scambio interno a SIS, dove un commerciale scrive al d.g. e presidente: *“prima di comunicare ai referenti/consorzi/coldiretti, vi sottopongo la ripartizione 2019 in base ai programmi preventivati, la cosa riguarda soprattutto la FILIERA ho enorme difficoltà sulla regione Puglia, per il biologico, essendo la ripartizione 2018 tutta biologica praticamente. Le superfici biologiche previste sono ha 250 a fronte dei poco più di mille del 2018, la copertura dei contratti in essere oggi si esaurisce abbondantemente con superficie prevista. COME CI COMPORTIAMO? su questa decisione, ove andare a collocare le superfici Biologiche di circa ha 200 (perché ha 50 li abbiamo assegnati al CAE [leggi: Consorzio Agrario dell'Emilia]) vi chiedo aiuto. Se non ci sono aggiustamenti particolari, comincerò a comunicare le superfici (fatto salvo il Biologico)”*<sup>73</sup>.

**88.** Sempre in relazione al condizionamento delle aree territoriali da destinare alla coltivazione di grano Cappelli, rileva un documento risalente all'ottobre 2017, dove, alla richiesta avanzata da un coltivatore di sottoscrivere il Contratto-SIS, la società rispondeva che *“[...] il seme di cappelli viene fornito dietro contratto di filiera completo, compreso trasformazione, la quota dei consorzi agrari in [T]oscana è stata assegnata al CA [leggi: Consorzio Agrario] della [M]aremma, l'idea è che all'interno ci sia una quota anche per [P]isa e [F]irenze”*<sup>74</sup>. Infine, con specifico riferimento alla questione della semina di Sementi bio, si richiama un messaggio inviato a SIS da un coltivatore nell'ottobre 2018, in cui si legge: *“[...] come da vostra indicazione ho contattato il Consorzio e mi è stato risposto che, poiché la quota che gli avete assegnato per il bio è di soli 10 ettari, non tengono un silos per così poco prodotto. Sapreste urgentemente indicarmi a chi altri mi posso rivolgere[?]”*<sup>75</sup>. La richiesta, peraltro, risulta essere rimasta inevasa e priva di ulteriori riscontri da parte di SIS, provocando l'esasperazione del richiedente<sup>76</sup>.

**89.** La mancata risposta da parte di SIS a richieste di fornitura di Sementi indirizzate da coltivatori emerge anche da altri documenti, connotandosi per di più nei termini di un vero e proprio ostacolo alla programmazione delle attività agricole che mostra di essere stato ben presente a SIS, nella prospettiva di mantenere un tempo molto limitato tra consegna delle Sementi e loro impiego. Nel precitato doc. 27, infatti, si legge espressamente che per l'ufficio commerciale *“la cosa*

<sup>72</sup> Ancora, in un messaggio inviato dal d.g. di SIS a un dirigente di un consorzio agrario si legge: *“[...] ti chiedo di valutare la possibilità di fornire l'azienda in allegato di seme di frumento Cappelli. Tale azienda mi è stata presentata dal direttore Coldiretti di Grosseto, e pur non essendo inserita nella lista dei vostri clienti sarebbe interessante valutare la possibilità di effettuare la fornitura”* (doc. 60, e-mail del 9 novembre 2017).

<sup>73</sup> Doc. 80, e-mail del 20 ottobre 2018 (enfasi nell'originale).

<sup>74</sup> Doc. 158, e-mail dell'11 ottobre 2017.

<sup>75</sup> Doc. 152, e-mail del 26 ottobre 2018.

<sup>76</sup> Si legge infatti in una successiva mail: *“[...] sono sempre in attesa di riscontro. A chi mi posso rivolgere per seminare, non oro, ma il senator cappelli???”* (cfr. doc. 152, e-mail del 30 ottobre 2018).

*importante è il periodo di semina che deve essere a brevissimo [...]”<sup>77</sup>, ciò che pare indice di uno specifico intento da parte di SIS di fare leva sulla dipendenza tecnica dovuta alla tempistica ristretta tra stipula del Contratto-SIS e fornitura effettiva delle Sementi.*

**90.** Al riguardo, si riporta uno scambio di e-mail risalente al novembre 2017, intercorso tra SIS e un’impresa agricola dettasi molto delusa per non aver potuto ottenere informazioni utili sulla disponibilità delle Sementi in tempi ragionevoli, da cui si evince come proprio la mancata risposta di SIS in prossimità della stagione di semina abbia pregiudicato la propria programmazione: “[...] *riassumendo, a seguito della nostra precisa richiesta del 23 ottobre e dei vari solleciti avete pensato di inviarci una mail generica il 5 novembre u.s. (dopo 13 giorni!) che non risponde nemmeno in parte alle nostre richieste. [...] per noi oltre alla delusione (per l’aiuto nullo) avete rappresentato un ostacolo alla programmazione della semina nell’attendere un vostro riscontro*”<sup>78</sup>.

**91.** In maniera simile si possono richiamare anche vari messaggi di altri coltivatori: peraltro, mentre uno di questi si limita a esprimere il proprio rammarico per non aver ottenuto risposta e doversi riorganizzare a stagione di semina ormai inoltrata<sup>79</sup>, altri si mostrano ben più contrariati, fino a paventare il ricorso ad azioni legali per il perdurante mancato riscontro alle richieste di fornitura di Sementi<sup>80</sup>.

### **III.2.3 Sugli aumenti dei prezzi delle Sementi**

**92.** Oltre alle contestazioni relative al subordino di riconsegna del Raccolto per la stipula dei Contratti-SIS e la ricorrenza di ritardi o dinieghi di forniture delle Sementi, nel provvedimento di avvio si è anche allegato un andamento crescente dei prezzi delle Sementi applicati da SIS ai coltivatori. Nello specifico, sulla base delle copie di Contratti-SIS agli atti risulta che i prezzi per le Sementi convenzionali hanno subito la seguente progressione:

- (1) nell’a.a. 2016/2017, 1,40 euro/kg, senza distinzione tra seme conciato e non conciato;
- (2) nell’a.a. 2017/2018 1,45 euro/kg (non conciato) e 1,55 euro/kg (conciato);
- (3) nell’a.a. 2018/2019 1,50 euro/kg (non conciato) e 1,60 euro/kg (conciato).

Per quanto riguarda le Sementi bio, il prezzo richiesto da SIS nell’a.a. 2018/2019 è corrisposto a 1,80 euro/kg<sup>81</sup>, mentre non risultano agli atti evidenze di forniture avvenute nell’a.a. 2017/2018.

**93.** I prezzi appena riportati risultano sensibilmente più elevati di quelli che i coltivatori avevano corrisposto ai precedenti licenziatari delle sementi del grano Cappelli. Dalla documentazione agli atti, infatti, risulta che gli ultimi prezzi richiesti da Selet e Scaraiia sono corrisposti rispettivamente a 0,88 e 0,90 euro/kg per le sementi convenzionali, e, nel caso di Scaraiia, a 1,00 euro/kg per quelle bio<sup>82</sup>. L’incremento del prezzo delle Sementi avvenuto nel 2016, primo anno di esclusiva in capo a SIS, si mostra pertanto molto significativo, in quanto corrispondente a circa il 55% in più rispetto

<sup>77</sup> Doc. 27, e-mail del 21 febbraio 2017.

<sup>78</sup> Doc. 114, e-mail del 7 novembre 2018.

<sup>79</sup> “[...] *a questo punto mi organizzo, mi fa solo rabbia che nessuno si sia degnato di rispondere*” (doc. 135, e-mail del 16 novembre 2018).

<sup>80</sup> “[...] *non posso non manifestare il mio rammarico per non aver ricevuto, quantomeno, riscontro alla mia richiesta. Se necessario, l’azienda da me rappresentata, sarà costretta, suo malgrado, a produrre note legali per vedersi ottenere risposta alla richiesta di cui alla su citata nota*” (doc. 133, e-mail del 2 novembre 2018).

<sup>81</sup> Cfr. doc. 15, all. 1.

<sup>82</sup> Cfr. doc. 15, all. 2; doc. 211, p. 3.

alla situazione precedente. Ai fini del presente procedimento, tale incremento registrato nell'a.a. 2016/2017 rileva in quanto non trova giustificazioni in nuove voci di costo, quali spese di R&S, impiantistica o inedite lavorazioni sostenute dal nuovo esclusivista.

**94.** Secondo quanto dichiarato dal d.g. di SIS, infatti, per l'avvio delle attività di rivendita nel 2016 il fabbisogno di Sementi dell'impresa è stato soddisfatto da forniture da parte di un soggetto terzo, CREA, pertanto le prime partite di Sementi vendute ai nuovi livelli di prezzo non hanno richiesto alcuna particolare attività produttiva o di sviluppo da parte di SIS: “[n]el 2016 SIS ha ottenuto da CREA licenza esclusiva sulle sementi della varietà senatore Cappelli, e sempre da CREA ha ricevuto la quantità di sementi disponibile e necessaria all'avvio già dell'annata agraria 2016/2017” (doc. 20, all. 3, p. 1)<sup>83</sup>. La mancanza d'interventi di tipo tecnico da parte di SIS sulle Sementi nel primo anno d'esclusiva si mostra altresì confermata dal fatto che, a differenza di quanto riportato nei Contratti-SIS adottati negli anni successivi, quello dell'a.a. 2016/2017 si riferisce esclusivamente a semi convenzionali, senza distinzioni tra conciatati e non conciatati (*supra*, §92).

**95.** Sempre in relazione agli aumenti di prezzo delle Sementi, va tenuto conto di una serie di oneri aggiuntivi imposti da SIS ai coltivatori acquirenti sin dall'a.a. 2016/2017 e rimasti poi immutati: oneri che, secondo quanto a suo tempo già lamentato da un segnalante<sup>84</sup>, incidono anche sensibilmente sui costi a carico dei coltivatori, senza che questi possano in alcun modo ridiscuterne applicazione e importo. Il Contratto-SIS, alla voce “*Condizioni Spese Accessorie di Trasporto*” stabilisce in particolare spese di movimentazione e consegna delle Sementi a partire dai magazzini di SIS pari rispettivamente 1,5 e 3 euro/q, a seconda che la distanza dai propri magazzini rientri o meno nel raggio di 200 km.

**96.** Infine, a fronte di quanto stabilito nel Contratto-SIS circa l'applicazione di interessi di mora pari al 3% per pagamenti delle Sementi avvenuti dopo 60 gg, risulta significativo quanto dichiarato dal d.g. di SIS, ovvero che “è stato previsto uno sconto nel caso in cui il pagamento avvenga entro 60 gg., ma tale eventualità, in ragione degli usi caratteristici dei contratti con gli agricoltori, è molto rara”<sup>85</sup>. Se ne desume che il prezzo di riferimento applicato da SIS nella stragrande maggioranza dei casi – tipicamente quelli corrispondenti agli usi del settore – finisce per dover quasi sempre essere considerato maggiorato del 3%.

#### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

**97.** Nel corso dell'istruttoria, SIS ha presentato in una pluralità di occasioni argomentazioni difensive volte a contestare integralmente l'imputabilità alle società di violazioni dell'art. 62,

---

<sup>83</sup> Ciò si combina con quanto riportato in un messaggio inviato nell'ottobre 2016 al d.g. di SIS dal direttore di CREA-CER, il centro di ricerca di CREA competente per il mantenimento in purezza del grano Cappelli: “vi forniremo noi il seme nucleo per PB3G, e tutto il resto della moltiplicazione resterà a vostra cura. Questo può essere inserito in contratto. Per questo ottobre 2016, vi forniremo il PB3G una volta accordatici sul prezzo, sono circa 370 q in natura, e inizieremo con il nucleo dal 2017” (doc. 69, e-mail del 19 ottobre 2016). Peraltro, da messaggi interni a SIS sembrerebbe che l'impresa abbia programmato di impiegare forniture di CREA-CER anche per le a.a. successive: “il pb3g che ci proponiamo, avendo un anno di buco con il nucleo x pb3g, è necessario acquistarne almeno una metà da riportarci prossime semine” (doc. 97, e-mail del 19 ottobre 2016).

<sup>84</sup> Doc. 15, p. 4.

<sup>85</sup> Doc. 20, all. 3, p. 2.

argomentazioni da ultimo richiamate e ampliate nella propria memoria conclusiva<sup>86</sup>. Nel complesso, le difese di SIS possono riassumersi come segue.

**98.** In via preliminare e generale, la disciplina di cui all'art. 62 non sarebbe applicabile nel caso di specie in quanto SIS, da un lato, è una piccola-media impresa che nell'a.a. 2017/2018 ha realizzato un fatturato trascurabile – inferiore a euro 800.000 – per la vendita delle Sementi, dall'altro opera sul versante della fornitura di prodotti agricoli. Pertanto, secondo la parte, l'applicazione dell'art. 62 alla fattispecie in esame, ovvero nei confronti di un fornitore di prodotti agricoli, configura una violazione del diritto UE alla luce della Direttiva 2019/633 sulle pratiche sleali nel comparto agroalimentare, la quale perseguirebbe esclusivamente le condotte abusive delle imprese acquirenti, e contrasta con la *ratio* alla base della stessa disciplina nazionale, in quanto anch'essa sarebbe essenzialmente diretta a perseguire le condotte abusive della grande distribuzione organizzata (di seguito anche "GDO")<sup>87</sup>.

**99.** In generale sotto il profilo istruttorio, secondo SIS il procedimento è stato carente in quanto non sono stati sentiti in audizione o interpellati tutti i coltivatori riforniti di Sementi, né è stata verificata l'effettiva forza negoziale delle controparti di SIS, sebbene tale aspetto fosse essenziale ai fini dell'accertamento del presunto significativo squilibrio<sup>88</sup>. SIS ritiene inoltre che non sia stato preso in debita considerazione il fatto che i coltivatori dispongono di molteplici alternative per approvvigionarsi di semi di grano duro certificato, anche da soggetti diversi, posto che il Cappelli rappresenta una percentuale trascurabile della produzione cerealicola nazionale complessiva<sup>89</sup>.

**100.** Con specifico riferimento al subordinato della fornitura di Sementi alla stipula del Contratto-SIS, l'impresa ha sostenuto<sup>90</sup>, in primo luogo, che la fornitura delle Sementi ai coltivatori e la stipula con gli stessi del Contratto-SIS sono due rapporti distinti sia in termini di diritto che di fatto, in particolare per la loro scansione temporale, e vanno, pertanto, mantenuti distinti. Secondo SIS, inoltre, l'imposizione di un rapporto di filiera addebitato sulla base dei documenti agli atti non è fondata, in quanto alcuni almeno degli scambi di messaggi intercorsi con coltivatori interessati a ottenere le Sementi non comunicano l'obbligo di un vincolo di filiera, bensì si limitano a indirizzare gli interlocutori a strutture consortili rappresentanti di SIS per la prosecuzione delle trattative.

**101.** Rispetto ai rapporti concreti di fornitura, come ricavabili dai dati contabili, SIS ha quindi considerato che: (1) volumi rilevanti di Sementi sono stati ceduti mediante accordi che prevedono la cessione del Raccolto a soggetti terzi rispetto alla stessa SIS; (2) alcuni coltivatori sono stati riforniti di Sementi anche in assenza di stipula del Contratto-SIS; (3) anche quando i coltivatori abbiano stipulato il Contratto-SIS, in alcuni casi la Raccolta è stata poi trattenuta in tutto o in parte dagli stessi. Ad ogni modo, sempre secondo SIS i coltivatori che le hanno consegnato il Raccolto si sono determinati a farlo in ragione della convenienza delle condizioni offerte da SIS per l'acquisto della granella e i conseguenti incrementi del margine economico a loro favore.

**102.** Con specifico riferimento al ritardo o rifiuto ingiustificato di fornire le Sementi ai coltivatori richiedenti, SIS ha sostenuto che, salva la dirimente circostanza per cui ai sensi del rapporto di

---

<sup>86</sup> V. docs. 186, 199, 200, 212, 215, 217, e infine doc. 234, memoria conclusiva pervenuta il 9 ottobre 2019.

<sup>87</sup> Cfr. doc. 234, p. 5.

<sup>88</sup> Cfr. doc. 234, p. 14.

<sup>89</sup> Cfr. doc. 234, p. 19.

<sup>90</sup> Cfr. doc. 234, pp. 21-32.

licenza stipulato con CREA essa non è soggetta ad alcun obbligo di soddisfare integralmente la domanda espressa dal mercato: (1) le mancate forniture si riferiscono a un numero trascurabile di episodi, a fronte di volumi di Sementi complessivamente offerti da SIS in significativo aumento rispetto alle precedenti gestioni; (2) i casi di mancata fornitura trovano giustificazione sulla base di ragioni legittime, circostanze e criteri obiettivi<sup>91</sup>.

**103.** A tale ultimo proposito, secondo SIS la discriminazione in base all'appartenenza delle possibili controparti a determinate organizzazioni di rappresentanza agricola è smentita dall'avvenuta sottoscrizione del Contratto-SIS anche da parte di coltivatori appartenenti a organizzazioni di rappresentanza diverse, per una percentuale, relativa all'a.a. 2017/2018, che SIS ha stimato corrispondente a circa il 45%. Quanto alla discriminazione contestata in base a riferimenti alla "targa" dei coltivatori richiedenti, secondo SIS l'espressione va ricondotta a un gergo meramente commerciale, che richiama la legittima esigenza che la varietà Cappelli sia coltivata da imprese riconoscibili in virtù di caratteristiche di serietà e affidabilità.

**104.** Ancora, SIS ha sostenuto di essere tenuta ai sensi della Licenza-CREA al rispetto delle caratteristiche agronomiche della varietà Cappelli, tra cui la destinazione delle Sementi agli ambienti tradizionali di sua coltivazione, corrispondenti all'Italia Centro-Meridionale, pertanto alcuni dinieghi sono stati dovuti alla provenienza delle richieste da aree tradizionalmente non votate alla coltivazione della varietà. A riprova della propria buona fede, SIS ha fatto presente di aver comunque sollecitato un'interlocuzione con CREA, in quanto licenziante delle Sementi, per condividere criteri volti a ottimizzare la gestione delle richieste di fornitura.

**105.** Infine, con specifico riferimento agli aumenti riscontrati nei prezzi delle Sementi rispetto alle gestioni dei precedenti licenziatari, secondo SIS: (1) la nuova gestione è stata caratterizzata da una serie di processi industriali, attività di R&S e iniziative tecnologiche aventi costi elevati e che, nell'aver determinato sostanziosi incrementi qualitativi e di resa nelle Sementi, hanno comportato aumenti dei prezzi obiettivamente giustificati; (2) le condizioni commerciali praticate per la fornitura delle Sementi hanno dovuto tenere conto delle *royalties* richieste dall'ente licenziante, molto più elevate rispetto a quelle richieste ai precedenti licenziatari; (3) l'incremento del prezzo di acquisto delle Sementi è in ogni caso più che compensato per effetto della diminuzione della quantità delle stesse necessarie a parità di superficie coltivabile<sup>92</sup>, e tutto ciò a fronte di un complessivo incremento del margine economico per i coltivatori stimato da SIS in circa il 67% in più rispetto alle precedenti gestioni delle Sementi<sup>93</sup>.

**106.** Oltre a SIS hanno fatto pervenire una memoria conclusiva, in forma congiunta, anche Confagricoltura, CIA e Copagri<sup>94</sup>, nonché, in forma individuale, GranoSalus<sup>95</sup>. Tutte le parti appena citate hanno aderito alle conclusioni a cui è giunta la Direzione Istruttoria competente al termine del procedimento istruttorio, provvedendo anche a formulare autonome interpretazioni della documentazione agli atti a ulteriore supporto di tali conclusioni.

---

<sup>91</sup> Cfr. doc. 234, pp. 32-47.

<sup>92</sup> Cfr. doc. 234, pp. 47-53.

<sup>93</sup> Cfr. doc. 234, p. 27.

<sup>94</sup> Cfr. doc. 233, memoria pervenuta il 7 ottobre 2019.

<sup>95</sup> Cfr. doc. 236, memoria pervenuta il 9 ottobre 2019.



**107.** Più nello specifico, Confagricoltura, CIA e Copagri hanno fatto presente che la maggior redditività per i coltivatori derivante dall'impiego delle Sementi fornite da SIS, richiamata a più riprese dall'impresa sementiera a sostegno della legittimità del proprio operato, sarebbe dipesa in misura importante da un intervento esterno, ovvero un trattamento favorevole in materia di accesso ad aiuti alle attività agricole introdotto dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (di seguito anche "AGEA") appositamente per la varietà Cappelli<sup>96</sup>.

**108.** Al proposito, è stato fatto riferimento a un documento da cui risulta che un referente in Coldiretti abbia inviato al presidente di SIS *"la circolare AGEA che abbassa a 130 Kg il seme solo per Senatore Cappelli così come avevamo chiesto"*, così commentata da altri partecipanti alla corrispondenza: *"L'AGEA ha fatto una deroga per il Cappelli: p[e]r il quale l'agricoltore riceve l'aiuto dei 200 €/ha anche se utilizza solo 130 kg di seme per ettaro che è la dose standard per il Cappelli mentre per tutte le altre varietà per ricevere l'aiuto si devono seminare minimo 150 kg/ettaro"*<sup>97</sup>.

## V. VALUTAZIONI

### V.1 Premessa

**109.** Alla luce degli elementi acquisiti nell'ambito del procedimento, è stata accertata l'illiceità delle condotte poste in essere da SIS nei confronti delle proprie controparti interessate alla fornitura di Sementi, condotte consistenti ne:

- a) l'aver sin qui subordinato la fornitura delle Sementi alla stipula del Contratto-SIS, con il conseguente obbligo, stabilito in maniera unilaterale da SIS, di consegna a sé del Raccolto;
- b) l'aver sin qui ritardato o addirittura rifiutato in maniera ingiustificatamente selettiva forniture di Sementi nei confronti dei coltivatori richiedenti;
- c) l'aver aumentato in maniera significativa e ingiustificata i prezzi delle Sementi.

**110.** Ciascuna delle condotte appena richiamate configura una distinta pratica commerciale sleale, posta in essere da SIS in ragione del significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale con le sue controparti, e integra una violazione dell'art. 62, comma 2, del D.L. n. 1/2012, da interpretarsi ai sensi dell'art. 4, comma 2, del Decreto.

**111.** Il comma 2 dell'art. 62, in particolare, fa divieto di: imporre direttamente o indirettamente condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose (lett. a)); subordinare la conclusione, l'esecuzione dei contratti e la continuità e regolarità delle medesime relazioni commerciali alla esecuzione di prestazioni da parte dei contraenti che, per loro natura e secondo gli usi commerciali, non abbiano alcuna connessione con l'oggetto degli uni e delle altre (lett. c)); conseguire indebite prestazioni unilaterali, non giustificate dalla natura o dal contenuto delle relazioni commerciali (lett. d)); adottare ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento (lett. e)).

**112.** Segnatamente, le condotte mantenute da SIS e accertate nel corso del procedimento integrano violazioni: (1) dell'art. 62, comma 2, lett. c) e d), per quanto attiene l'aver sin qui subordinato la

---

<sup>96</sup> Cfr. doc. 233, pp. 5-7.

<sup>97</sup> Doc. 72, e-mail del 5 marzo 2018.

fornitura delle Sementi alla stipula del Contratto-SIS, con il conseguente obbligo di consegna del Raccolto; (2) dell'art. 62, comma 2, lett. e), per quanto attiene l'aver sin qui ritardato o addirittura rifiutato in maniera ingiustificatamente selettiva forniture di Sementi nei confronti dei coltivatori richiedenti; (3) dell'art. 62, comma 2, lett. a), per quanto attiene l'aver aumentato in maniera sensibile e ingiustificata i prezzi delle Sementi.

**113.** Come già richiamato, la valenza ai sensi dell'art. 62 di condotte d'impresa mantenute nell'ambito di relazioni commerciali relative a cessioni di prodotti agricoli ed alimentari, la cui consegna avvenga nel territorio italiano, presuppone la sussistenza di un significativo squilibrio di potere contrattuale tra le parti, dovuto alla maggior forza di uno dei contraenti nel contesto dello spazio negoziale relativo alla relazione commerciale in esame. Nella valutazione dell'esito della negoziazione si fa riferimento non soltanto alla posizione contrattuale immediata dei possibili contraenti, ma anche a fattori diversi come, a seconda dei casi, l'abilità d'imporre le regole del gioco, le rispettive capacità negoziali, l'esistenza effettiva o possibile di ulteriori relazioni tra le parti anche in termini di opportunità o alternativa per contrattazioni future, ad esempio in un contesto di negoziazioni sequenziali proprie di un determinato settore.

**114.** Nel complesso, la disciplina citata offre all'Autorità la possibilità di intervenire utilmente nei confronti di condotte unilaterali d'impresa in maniera autonoma e ulteriore rispetto a quanto previsto sia dalla normativa antitrust che da quella relativa alla subfornitura nelle attività produttive. La disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari costituisce pertanto una componente specifica degli strumenti a disposizione dell'Autorità per la migliore e più efficiente tutela degli equilibri di mercato nella filiera agricola, dedicata alla protezione della controparte debole nelle relazioni contrattuali a tale filiera riconducibili.

**115.** Quanto alle condizioni di applicabilità della disciplina delle relazioni commerciali di cui all'art. 62 e ai suoi possibili rapporti con altre disposizioni, a fronte delle obiezioni generali e preliminari avanzate da SIS vale ricordare in primo luogo che la Dir. UE 2019/633 richiamata dall'impresa – anche al netto della circostanza che non è stata ancora recepita dall'ordinamento nazionale, rilevando a tale fine il termine ultimo del 1° maggio 2021 – rappresenta a tutti gli effetti uno strumento di armonizzazione c.d. minima della disciplina dei rapporti tra imprese nella filiera agro-alimentare. Pertanto, ben possono gli Stati membri disporre di normative più ampie, tali da ricomprendere sia gli abusi di potere negoziale dal solo lato della domanda che, come per l'appunto avviene in Italia sin dal 2012 con l'art. 62, anche quelli eventualmente posti in essere dal lato dell'offerta, purché attinenti “*relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari*”<sup>98</sup>.

**116.** In secondo luogo, sempre con riferimento alla destinazione soggettiva dell'art. 62, appare palesemente infondata l'obiezione di parte secondo cui tale normativa dovrebbe trovare applicazione solo nei confronti della GDO. Sul punto va osservato che non solo nell'art. 62 non esiste alcun riferimento all'elemento dimensionale, ma la situazione di squilibrio contrattuale non è legata

---

<sup>98</sup> Dirimente, in proposito, è il considerando n. 40 della Dir. 2019/633, ove espressamente si legge che “*Gli Stati membri dovrebbero anche poter mantenere o introdurre norme nazionali volte a contrastare le pratiche commerciali sleali che non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva, rispettando i limiti imposti dal diritto dell'Unione applicabile al funzionamento del mercato interno, a condizione che tali norme siano proporzionate. Tali norme nazionali potrebbero andare al di là della presente direttiva, ad esempio per quanto riguarda le dimensioni di acquirenti e fornitori, la tutela degli acquirenti, il ventaglio di prodotti interessati nonché il ventaglio di servizi. Esse potrebbero altresì andare al di là del numero e del tipo di pratiche commerciali sleali vietate elencate nella presente direttiva*”.

unicamente alla dimensione dell'impresa, trovando il proprio fondamento anche nella posizione di forza contrattuale da essa detenuta. Nel caso di specie, entrambi questi elementi sussistono in relazione a SIS che, come più dettagliatamente descritto nei paragrafi successivi, detiene il monopolio nella produzione e vendita delle sementi, ed è una società per azioni con un fatturato annuo pari a 36 milioni di euro.

## ***V.2 Sussistenza di un significativo squilibrio di potere contrattuale***

**117.** La documentazione agli atti del fascicolo istruttorio fa emergere in maniera evidente la sussistenza di un significativo squilibrio di potere contrattuale tra le parti del rapporto di fornitura delle Sementi, a tutto vantaggio di SIS nei confronti di ciascuna delle sue controparti. L'asimmetria di forza commerciale emerge da una pluralità di elementi, qui di seguito richiamati.

**118.** In via preliminare sulla posizione di generale preminenza di SIS, nella specifica prospettiva delle sue controparti per l'acquisto di Sementi assume valenza determinante come, in seguito all'assegnazione della Licenza-CREA nel 2016, l'impresa sia divenuta esclusivista della produzione e vendita delle Sementi fino al dicembre 2031. SIS, pertanto, rappresenta a tutti gli effetti il monopolista legale di un bene precedentemente nella disponibilità di più licenziatari (*supra*, §§30 ss.), per un periodo di quindici anni.

**119.** Conseguo da quanto appena riportato che, per tutti i soggetti interessati a produrre grano Cappelli, SIS è divenuta l'unica controparte contrattuale nel lungo periodo per ottenere le Sementi, senza alcuna possibilità di ricorso a fonti di approvvigionamento alternative, né del resto mostra pregio alcuno la difesa avanzata da SIS secondo cui i coltivatori avrebbero comunque la possibilità di acquistare sementi di altre varietà in alternativa a quella del grano Cappelli. La disciplina di cui all'art. 62, infatti, attiene propriamente agli specifici rapporti commerciali di volta in volta in esame: nel caso di specie, rileva in maniera esclusiva l'approvvigionamento delle Sementi a cui siano interessate le controparti di SIS trovatesi in una posizione di squilibrio di forza contrattuale, senza che possa assurgere a difesa l'eventuale disponibilità di altri prodotti similari.

**120.** Sempre in relazione alla posizione di controparte obbligatoria detenuta da SIS per l'ottenimento delle Sementi, rileva come, anche nel caso di coltivatori collettivamente organizzati o comunque tra loro riuniti in varia forma, la preponderanza commerciale di SIS sia risultata insormontabile, addirittura mostrandosi se possibile ancora più marcata. Ciò è dimostrato in maniera esemplare dal caso di AlceNero, un'impresa trovatasi a dover stipulare un accordo che ha, tra l'altro, previsto un cospicuo sovrapprezzo a favore di SIS (8 euro/q) per un'intermediazione nella cessione della granella di cui la controparte, come già riportato testualmente, avrebbe "*fatto volentieri a meno*", in quanto costituente a tutti gli effetti "*un passaggio inutile*" (*supra*, §66).

**121.** Anche nel caso delle cooperative Girolomoni e Montebello, per quanto l'accordo commerciale stipulato con SIS non abbia previsto un'intermediazione obbligata di quest'ultima per la gestione del Raccolto, colpisce come, di nuovo, l'impresa sementiera abbia potuto imporre condizioni economiche – relative, rispettivamente, a prezzo delle Sementi bio e del Raccolto (cfr. *supra*, §69) – tali da replicare quelle da essa generalmente applicate sul mercato alla pluralità di coltivatori frammentati, così escludendo ogni possibilità per i coltivatori organizzati nelle precitate strutture cooperative Girolomoni e Montebello di ricontrattare i contenuti unilateralmente stabiliti del Contratto-SIS; SIS, d'altro canto, si è così garantita un'uniformità di condizioni funzionale

all'esercizio del proprio potere negoziale nei confronti della generalità dei Coltivatori sue controparti.

**122.** Inoltre, rileva in termini oggettivi la forte asimmetria dimensionale delle controparti in termini di rispettivi fatturati, da intendersi quale indice sintomatico di squilibrio contrattuale<sup>99</sup>. Al riguardo, è sufficiente considerare come SIS sia la principale impresa sementiera nazionale, incorporata in forma di società di capitali, mentre le sue controparti interessate alle Sementi sono nella stragrande maggioranza coltivatori-imprese individuali. In maggior dettaglio al proposito si evidenzia come, secondo i dati forniti da SIS<sup>100</sup>, su 409 controparti individuate da rapporti contrattuali effettivi di cessione di Sementi nell'a.a. 2017/2018, solo 6 sono società di capitali e ben 305 sono persone fisiche operanti in forma di imprese individuali, mentre le restanti 98 controparti sono società di persone di vario genere, in assoluta prevalenza aziende agricole.

**123.** SIS, dal canto suo, è una società per azioni con un fatturato annuo corrisposto nell'ultimo esercizio a 36 milioni di euro, ed è controllata da BF, ovvero il principale gruppo terriero-agroalimentare operante a livello nazionale, titolare di una filiera integrata che va dalla produzione di sementi a quella di lavorati alimentari: la relazione di controllo di BF su SIS risulta chiaramente indicata da varia documentazione contabile-societaria delle due imprese<sup>101</sup>.

**124.** Sempre con riferimento agli elementi di fatto apprezzabili nell'accertamento del potere contrattuale detenuto da SIS, va ricordato pure come l'impresa vantì un rapporto consolidato di distribuzione commerciale dei propri prodotti, tra cui le Sementi, con i consorzi agrari suoi azionisti, ovvero strutture che notoriamente dispongono di un controllo operativo unico del territorio nazionale e delle attività agricole svolte al suo interno. In questa prospettiva, i coltivatori vedono in SIS, così come nei consorzi agrari, delle controparti di riferimento non soltanto per le Sementi, ma pure per una pluralità di altri beni e servizi necessari alla propria impresa nella fase "a monte", a partire cioè dalle sementi necessarie alla coltivazione di varietà diverse, sia di cereali che di altri prodotti agricoli.

**125.** La sproporzione di forza negoziale rispetto ai coltivatori interessati alle Sementi qui sopra delineata trova conferma piena ed espressa nella rappresentazione di sé che SIS ha offerto nella manifestazione d'interesse depositata ai fini della procedura di assegnazione dei diritti di esclusiva sulle Sementi (cfr. *supra*, §§32 ss.). In tale documento, come già visto, la società ha sottolineato: (1) la propria posizione di assoluta preminenza nei mercati nazionali della produzione e vendita delle sementi sia di grani teneri che, come nel caso del Cappelli, duri; (2) la pervasività e importanza della propria struttura commerciale, incentrata sia su dipendenze dirette che sul sistema dei consorzi agrari; (3) i propri rapporti privilegiati con il settore della trasformazione, nella prospettiva di definire e consolidare percorsi di filiera controllati.

---

<sup>99</sup> In proposito, oltre a quanto già rilevato in precedenti procedimenti dell'Autorità (cfr. proc. *AL15A*, cit., §§183 ss.), v. anche la precitata Dir. UE 2019/633, considerando n. 9 e art. 1.

<sup>100</sup> Doc. 10, all. B (su cui v. anche *supra*, §56).

<sup>101</sup> Cfr. SIS, nota integrativa al bilancio d'esercizio chiuso al 31 dicembre 2018, dove si legge che "in data 27 novembre 2017 la società BF S.p.A. ha acquistato n. 15.961.030 azioni di [SIS], pari al 41,19% del capitale sociale, diventando di fatto, anche in virtù di specifici accordi, la società controllante"; nel bilancio di BF aggiornato al 31 dicembre 2018, nelle note illustrative alla relazione finanziaria annuale, SIS viene quindi richiamata tra le parti correlate con cui BF ha effettuato operazioni ed espressamente qualificata come "società controllata da BF".

### ***V.3 La generale imposizione del vincolo di filiera chiusa quale preconditione per la fornitura di Sementi***

**126.** Dalle attività istruttorie è emerso che SIS, nel rispondere alle richieste di Sementi avanzate da una pluralità di coltivatori interessati a coltivare grano Cappelli, ha ripetutamente subordinato le forniture delle stesse all'ingresso in un rapporto di filiera incentrato sulla stipula di un contratto per adesione, il Contratto-SIS in base al quale il Raccolto dev'essere conferito a SIS a condizioni dalla stessa unilateralmente prestabilite, in assenza di qualsivoglia negoziazione con le controparti.

**127.** Il tenore delle risposte rese da SIS ai coltivatori interessati a ottenere le Sementi, contenuto in numerose evidenze documentali, è indice di una sistematicità nell'imposizione della stipula del Contratto-SIS e del conseguente controllo del Raccolto da parte dell'impresa quale preconditione delle forniture di Sementi (*supra*, §59). Tale sistematicità trova riscontro nell'elevatissima percentuale (90%) di casi accertati in cui alla fornitura di Sementi è corrisposta la consegna del Raccolto per la più recente a.a. di cui SIS ha fornito i dati completi (*supra*, §53).

**128.** Merita segnalare come la condotta di SIS sia perdurata anche mentre, a livello di pubblica informativa, si registrava un numero crescente di interrogazioni parlamentari e pubblicazioni volte a questionare la sua gestione delle Sementi. Al riguardo, si mostra inoltre significativo come lo stesso ente licenziante, CREA, abbia sentito a più riprese la necessità di chiedere conto alla licenziataria SIS del proprio operato, rimarcando espressamente la contrarietà dell'imposizione di un vincolo di restituzione del Raccolto ai contenuti della Licenza-CREA (in particolare al suo articolo 5) sottoscritta per l'ottenimento da parte di SIS dell'esclusiva sulle Sementi (*supra*, §37).

**129.** Dirimenti, in ogni caso, risultano al riguardo le comunicazioni circolate all'interno di SIS, in cui, da un lato, i suoi massimi dirigenti parlano in maniera esplicita della gestione delle forniture delle Sementi in termini di "filiera chiusa", dall'altro, i responsabili dell'ufficio commerciale mostrano crescente preoccupazione per le proteste dei coltivatori dovute alle "mancate forniture di Cappelli al di fuori della filiera", sollevando presso la dirigenza di SIS la necessità di una vera e propria "strategia di difesa" (*supra*, §62).

**130.** Tenuto conto degli elementi istruttori raccolti, appaiono destituite di fondamento le difese di SIS secondo cui, tra i messaggi richiamati a sostegno dell'addebito della condotta illecita, ve ne siano alcuni che potrebbero anche essere interpretati come un semplice rinvio a soggetti terzi per la prosecuzione delle trattative per la fornitura delle Sementi, così come l'ulteriore pretesa di SIS che venissero interpellate in corso d'istruttoria tutte le sue controparti per la fornitura di Sementi. Infatti, dalle prove documentali emerge chiaramente l'esistenza non solo del vincolo di filiera chiusa, presentato da SIS quale preconditione della negoziazione con le sue controparti, ma anche la piena consapevolezza, all'interno dell'impresa, dell'illegittimità della gestione adottata dalla stessa per la fornitura delle Sementi.

**131.** Sempre sulla base delle richiamate evidenze agli atti, anche le ulteriori deduzioni difensive di SIS circa la scansione giuridico-temporale dei rapporti commerciali risultano prive di pregio. Infatti, anche ammesso che la fornitura delle Sementi e la sottoscrizione del Contratto-SIS individuino rapporti giuridici distinti, il tenore delle svariate risposte testuali fornite dall'impresa ai coltivatori interessati alle Sementi dimostra in maniera lampante come la fornitura delle Sementi abbia sistematicamente presupposto il successivo perfezionamento del Contratto-SIS, con il conseguente vincolo della consegna del Raccolto.

**132.** Sin dai primi contatti, a partire dalle più generiche richieste avanzate da soggetti interessati alle Sementi, è sempre ricorsa la precondizione esplicita della sottoscrizione per la controparte commerciale più debole, ovvero i coltivatori, del testo contrattuale unilateralmente predisposto dall'impresa sementiera, posto che *“il frumento Cappelli attualmente è gestito tutto in filiera”* (*supra*, §59). Peraltro, si è già avuto modo di richiamare come all'interno dell'ufficio commerciale di SIS fosse chiara l'importanza che *“il periodo di semina [...] deve essere a brevissimo”* (*supra*, §82), a dimostrazione di come sia stata sempre e solo SIS a governare le relazioni tra le varie possibili scansioni del rapporto commerciale relativo alle Sementi.

**133.** Nella logica dei rapporti commerciali intercorrenti tra SIS e i coltivatori sue controparti, il vincolo fattuale – o, nella prospettiva di SIS, di *“filiera chiusa”* – tra ottenimento delle Sementi e stipula del Contratto-SIS con consegna del Raccolto risulta pertanto ampiamente provato. A fronte di ciò, anche la ricorrenza di alcuni casi – da SIS stimati complessivamente inferiori a 40 – in cui, come sostenuto dall'impresa, sono state fornite Sementi in assenza di sottoscrizione del Contratto-SIS, oppure tale rapporto contrattuale non è poi stato onorato dai sottoscrittori per la parte attinente la riconsegna del Raccolto, non appare rilevante, laddove la percentuale di correlazione alla stipula del Contratto-SIS e conferimento del Raccolto, come già riportato nella comunicazione delle risultanze istruttorie, corrisponde al 90% (*supra*, §53).

**134.** Quanto alla tesi di SIS secondo cui volumi significativi di Sementi sarebbero stati venduti mediante accordi che prevedono la cessione del Raccolto a terzi, è sufficiente considerare che tali volumi vengono ricondotti dalla stessa impresa all'Accordo SIS-AlceNero e a quello con Girolomoni/Montebello, ovvero due casi in cui in modo più evidente si è mostrato lo squilibrio contrattuale a favore di SIS, la quale rispetto ad AlceNero è riuscita addirittura a imporre una propria intermediazione per tale cessione a terzi (*supra*, §64).

**135.** In una prospettiva più generale, merita considerare come la stipula del Contratto-SIS imposta ai coltivatori per ottenere le Sementi sembri rappresentare un sovvertimento della logica sottesa allo sviluppo di filiere agroalimentari, promosse sia a livello nazionale che comunitario al fine di sostenere la redditività e indipendenza delle attività agricole. Infatti, se è vero che sono frequenti i contratti di coltivazione di prodotti agroalimentari in cui viene prevista la cessione degli stessi a un prezzo prestabilito, la loro stipula rimane però del tutto facoltativa, senza cioè che la controparte tipicamente quella più debole, ovvero l'impresa agricola, si trovi a dover subire l'imposizione della consegna del raccolto.

**136.** Nel caso di specie, al contrario, le evidenze agli atti mostrano come SIS abbia subordinato la fornitura delle Sementi all'accettazione del vincolo di filiera chiusa, facendosi forte sia dell'esclusiva ottenuta a monte sulle stesse in base alla Licenza-CREA che dell'attesa chiusura a valle degli sbocchi commerciali per l'impiego del Raccolto

**137.** Il vincolo di filiera chiusa imposto da SIS per l'ottenimento delle Sementi ha prodotto effetti anche su un diritto giuridicamente riconosciuto – a discendere dalla convenzione internazionale UPOV – ai coltivatori, ovvero il “privilegio” di poter reimpiegare le Sementi per produrre quelle necessarie a successive semine (*supra*, §22). In tale prospettiva, infatti, anche accettando le allegazioni di SIS relative alla necessità di tutelare le caratteristiche varietali del grano Cappelli, non s'intende come tale necessità – con le conseguenti incombenze di certificazione previste dalla legge in capo a soggetti terzi, ovvero in primo luogo CREA-DC – possa comportare, da un lato, il riconoscimento in capo a SIS di competenze di controllo sull'intera filiera della varietà, dall'altro il

venir meno a causa delle stesse di facoltà riconosciute ai coltivatori da apposite convenzioni internazionali.

**138.** Anche quando, con ogni probabilità per il dover tenere conto delle proteste crescenti rispetto alla propria condotta impositiva, SIS si è risolta a consentire una possibilità parziale di autoconsumo del Raccolto, le condizioni unilateralmente stabilite dalla stessa sono state comunque tali da disincentivare tale percorso produttivo per le controparti, a riprova della volontà di SIS di condizionare lo sviluppo di filiere incentrate sulla lavorazione del grano Cappelli possibilmente in concorrenza con la sua.

**139.** SIS, infatti, ha subordinato il trattenimento di parte del Raccolto al pagamento di un corrispettivo tanto rilevante (10 euro/q) quanto privo di chiare e accertabili contropartite, limitandosi a richiamare generiche attività di sviluppo della varietà. Esempio, quanto a intenti delle nuove condizioni, è del resto la risposta offerta dall'ufficio commerciale di SIS a un coltivatore, ove si legge che l'obiettivo delle stesse è *“tenere alto il prezzo di acquisto all'azienda agricola”* (*supra*, §72).

**140.** Nel complesso, all'esito del procedimento istruttorio svolto è da ritenersi che la richiesta da parte di SIS della resa del Raccolto quale preconditione per la fornitura di Sementi, ottenuta a mezzo della stipula del Contratto-SIS, sia corrisposta a una sistematica imposizione di prestazioni prive di connessione con l'oggetto del contratto che i coltivatori intendevano stipulare. Tenuto conto del complesso degli elementi agli atti, tra cui la prova di copie del Contratto-SIS sottoscritte nel novembre 2016 (*supra*, §49), le condotte ascritte a SIS sono state avviate sin dalla fine dell'anno 2016.

**141.** Infine, l'Autorità ha preso atto di una comunicazione, fatta pervenire da SIS successivamente al termine di conclusione della fase istruttoria e, segnatamente, in data 28 ottobre 2019, relativa alla predisposizione per l'a.a. 2019/2020 di un nuovo modello contrattuale avente ad oggetto esclusivamente l'acquisto delle Sementi, modello che non prevedrebbe in alcun modo una cessione del Raccolto e che, secondo l'impresa, sarebbe espressamente volto a risolvere le questioni sollevate nelle risultanze istruttorie in relazione alla condotta qui in esame<sup>102</sup>.

**142.** Al riguardo, anche al netto della circostanza che di tale nuovo modello non è stata fornita alcuna copia, l'Autorità considera come quanto comunicato dall'impresa non sia suscettibile di essere valutato positivamente ai fini del riconoscimento di un'attenuante. Il presente provvedimento, infatti, ha ad oggetto l'applicazione unilaterale e generalizzata, in assenza di una trattativa individuale, della clausola di reso del raccolto quale preconditione per la fornitura delle Sementi. In tale prospettiva l'eliminazione di tale clausola non rappresenterebbe nient'altro che l'adeguamento al provvedimento dell'Autorità, fatta salva la facoltà dell'impresa di prevedere, previa trattativa con i singoli contraenti, la cessione della granella.

#### ***V.4 Discriminazioni e dinieghi ingiustificati di fornitura delle Sementi***

**143.** Sulla base di quanto accertato in corso d'istruttoria risulta che SIS abbia ritardato o addirittura del tutto denegato la fornitura di Sementi in maniera ingiustificata, in svariati casi senza neppure fornire riscontro alle reiterate richieste di coltivatori interessati a ottenere le Sementi, oppure facendolo con ritardi incompatibili a consentire la debita programmazione delle semine da parte

---

<sup>102</sup> Doc. 241, comunicazione del 28 ottobre 2019, p. 4.

degli stessi; a tale fine, SIS ha scientemente fatto ricorso a un vero e proprio catalogo di false giustificazioni (*supra*, §76). Più in generale, nel mantenere tali condotte SIS ha consapevolmente discriminato tra i coltivatori richiedenti sulla base di elementi del tutto inconferenti con obiettive ragioni operative e/o di opportunità commerciale.

**144.** Numerose evidenze agli atti consentono d'intendere come, anche a fronte della piena disponibilità dei coltivatori a stipulare il Contratto-SIS con tutte le sue conseguenze in termini di consegna del Raccolto, l'impresa sementiera ha slealmente selezionato le proprie controparti commerciali sulla base di valutazioni discriminatorie di tipo soggettivo, quali, in maniera pervasiva, l'appartenenza o meno dei richiedenti a determinate organizzazioni di rappresentanza, ovvero la preesistenza di relazioni commerciali diverse con i consorzi agrari, così trasformando la fornitura delle Sementi in una sorta di *benefit* da riconoscere a coltivatori ritenuti per così dire "fedeli" per ragioni del tutto svincolate da quelle che – in linea con gli impegni assunti da SIS con l'ente licenziante, CREA – avrebbero dovuto sostenere uno sviluppo produttivo della varietà Cappelli.

**145.** Lampanti, in tal senso, sono i ripetuti riferimenti in atti interni di SIS alla "targa" o targabilità dei coltivatori interessati alle Sementi; addirittura, risultano agli atti elenchi di controparti sviluppati dall'impresa col supporto della stessa organizzazione di rappresentanza i cui associati venivano privilegiati nella sottoscrizione del Contratto-SIS (*supra*, §80). Quanto ai consorzi agrari, si richiamano qui le richieste avanzate da alcuni di essi per privilegiare nella stipula dei Contratti-SIS i coltivatori già propri clienti, stabilendo così una correlazione del tutto impropria con l'acquisto di altri prodotti (*supra*, §85).

**146.** Nel rispondere alle deduzioni di SIS al proposito, secondo cui molte forniture – per una percentuale che l'impresa ha stimato corrispondente a circa il 45% – sarebbero comunque avvenute nei confronti di coltivatori non iscritti a Coldiretti, è sufficiente ricordare come, vista la varia documentazione da cui risulta il trattamento preferenziale riservato ai coltivatori "targati", il fatto che anche a soggetti privi di tale riconoscimento siano state vendute Sementi risponde a una naturale logica di massimizzazione del profitto d'impresa da parte di SIS, senza che ciò infici in alcun modo le evidenze di una più generale precedenza e predilezione accordata ai primi. Solo una volta esaurite le richieste provenienti da controparti soggettivamente privilegiate, insomma, è stato dato spazio alla domanda dei restanti coltivatori aspiranti a essere presi in considerazione quali controparti del Contratto-SIS.

**147.** Particolarmente chiaro, al riguardo, risulta il già richiamato riassunto di un incontro avvenuto tra la dirigenza di SIS, Coldiretti e consorzi agrari, in cui venne deciso "che per i casi di agricoltori non iscritti alla Coldiretti avremmo cercato di far firmare i contratti senza creare turbative all[e] nostre aziende" (*supra*, §83). Similmente, rileva lo scambio di messaggi interno a SIS in cui, nell'ambito delle attività di programmazione della fornitura delle Sementi, dopo aver dato atto di contatti diretti con Coldiretti per definire un elenco di coltivatori iscritti a tale organizzazione, si conclude: "a questo punto concentriamoci sugli agricoltori "no-coldiretti"" (*supra*, §82).

**148.** Quanto all'asserita obiettività della selezione effettuata tra le controparti, di nuovo le deduzioni avanzate a propria difesa da SIS risultano fallaci. A tale riguardo, si sottolinea come in corso d'istruttoria sia stato espressamente chiesto all'impresa di produrre atti interni a riprova di tale obiettività<sup>103</sup>, ciò che non è avvenuto. SIS, infatti, nelle sue produzioni difensive si è limitata a

---

<sup>103</sup> Cfr. doc. 186, p. 9.



richiamare in maniera generica una serie di criteri esplicitati solo in quel momento, in primo luogo rifacendosi a ragioni di mancata solidità economica dei richiedenti le Sementi solo in maniera astratta e senza produrre un solo caso, documentalmente provato, di una concreta verifica analitica effettuata o riscontrabile in tal senso.

**149.** Tra le giustificazioni di tipo non economico addotte a sostegno dei propri dinieghi di fornitura, SIS ha invece sostenuto l'avvenuto esaurimento delle scorte di Sementi, richiamando al proposito sei casi relativi a richieste pervenute tra il 20 novembre 2018 e l'8 gennaio 2019, ovvero un periodo ritenuto molto avanzato rispetto alla comune stagione di semina<sup>104</sup>. Sul punto, pur ammettendo che tali richieste siano state effettivamente tardive, le giustificazioni rese da SIS possono comunque assumersi solo quali scusanti per i singoli casi (sei, appunto) specificamente richiamati da SIS, non potendo le stesse all'evidenza valere anche per tutte le altre richieste lasciate inevase dall'impresa sementiera. Peraltro, il fatto che siano agli atti messaggi interni a SIS da cui risulta che l'eccezione dell'esaurimento delle scorte sia stata usata in maniera scientemente capziosa già prima del mese di novembre 2018 (cfr. *supra*, §59) priva di merito la difesa di parte appena citata.

**150.** Sempre a riprova dell'imprevedibilità delle condotte di SIS rispetto alla variabile temporale dell'evasione delle richieste, anche quando queste siano pervenute con largo anticipo, si può nuovamente citare uno scambio di messaggi interni alla società da cui emergeva la preoccupazione per le proteste relative alle mancate forniture: significativamente, infatti, tale scambio risale al mese di settembre 2017 (*supra*, §62). Non sorprende, pertanto, come da un altro scambio interno risulti che i coltivatori, evidentemente al fine di premunirsi contro la giustificazione meramente formale di esaurimento delle scorte di Sementi, nel 2018 abbiano iniziato a formulare le proprie richieste sin dal mese di maggio, addirittura a mezzo di posta certificata indirizzata a SIS e mettendo in copia per conoscenza CREA nella sua qualità di ente licenziante<sup>105</sup>.

**151.** Ancora in relazione a possibili giustificazioni obiettive di tipo non economico per la denegata fornitura di Sementi, SIS ha sostenuto di essere tenuta ai sensi della Licenza-CREA al rispetto delle caratteristiche agronomiche della varietà Cappelli, tra cui la destinazione delle Sementi agli ambienti tradizionali di sua coltivazione, corrispondenti all'Italia Centro-Meridionale. Al proposito, col rilevare nuovamente come i singoli casi richiamati al proposito da SIS possano al più valere a giustificare la mancata conclusione di tali soli e specifici rapporti contrattuali, si rappresenta come dalla documentazione agli atti non emerga mai, da parte di SIS, una preventiva destinazione privilegiata delle Sementi alle aree territoriali precitate.

**152.** Al contrario, in almeno un caso risulta che la destinazione di Sementi a un'area del Paese votata per eccellenza alla coltivazione del grano Cappelli sia stata posta per così dire in coda alle esigenze ritenute prevalenti da SIS di rifornire altre aree, le quali non hanno invece sin qui rappresentato destinazioni tradizionali di coltivazione della varietà, per di più riferendosi a queste ultime in base a considerazioni legate (non a criteri di tipo agrario, bensì) alla loro associabilità a strutture di tipo societario-consortile. Si richiama in proposito il precitato doc. 80, ove la

---

<sup>104</sup> Cfr. doc. 212, pp. 19-20.

<sup>105</sup> Scrive in proposito un dipendente dell'ufficio commerciale ai massimi dirigenti di SIS: "*Buon giorno Presidente e Direttore, Non so se vi hanno informato della mole di richieste seme Cappelli con posta certificata che stanno arrivando. Vi informo però che cominciano ad arrivare PEC con per conoscenza il CREA*" (doc. 77, e-mail del 15 maggio 2018).

destinazione di Sementi bio alla Regione Puglia è risultata complicata dal fatto che “*ha 50 li abbiamo assegnati al [Consorzio Agrario dell’Emilia]*” (*supra*, §87).

**153.** Con riferimento, poi, alle deduzioni difensive di SIS circa il fatto che i casi di denegata fornitura di Sementi siano avvenuti in un contesto di forte espansione delle coltivazioni di grano Cappelli avvenuta a partire dall’ottenimento della Licenza-CREA da parte di SIS, manca in esse un collegamento logico con la possibilità per l’impresa di procedere a discriminazioni non obiettive tra le proprie controparti commerciali, come provato dalle ampie evidenze sin qui richiamate. Tale espansione, in ogni caso, non rappresenta altro che il doveroso adempimento da parte di SIS alle obbligazioni contrattuali assunte con CREA per l’ottenimento dell’esclusiva sulle Sementi, oltre che un logico perseguimento della massimizzazione dei propri utili da parte dell’impresa.

**154.** Per quanto attiene, infine, alla dimostrazione di buona volontà richiamata da SIS a propria difesa e consistente nell’aver avviato un confronto con CREA per definire criteri condivisi volti a ottimizzare la gestione delle richieste di Sementi, si considera preliminarmente che ciò in ogni caso attiene, al più, a future forniture dell’impresa, ma non a quelle sin qui mantenute e specificamente oggetto d’istruttoria. Peraltro, sulla base della documentazione prodotta dalla stessa SIS, più che dipendere da un’iniziativa autonoma dell’impresa tale confronto pare essere dipeso da richieste pressanti di chiarimenti avanzate da CREA, avvenute, come già visto (*supra*, §§46 ss.), a fronte delle frequenti notizie di un’indebita imposizione di obblighi di riconsegna del Raccolto, giudicati dallo stesso ente licenziante contrari al contratto di licenza.

**155.** Infine, si riscontra come nella precitata comunicazione tardiva fatta pervenire da SIS all’Autorità in data 28 ottobre, sempre al fine di sostenere la ricorrenza di condotte volte a superare le censure contenute nella comunicazione delle risultanze istruttorie l’impresa abbia informato “*di avere ad oggi e per la corrente annata agraria dato seguito ed accolto tutte le richieste di seme pervenute*”<sup>106</sup>. Nel prendere atto di tale informativa, l’Autorità considera come siffatta condotta non possa in ogni caso rilevare a fini di eventuali accrediti all’impresa di un ravvedimento operoso, in quanto la stessa corrisponde al semplice rispetto di principi di correttezza commerciale comunque dovuto nei rapporti con le controparti interessate all’acquisto di Sementi.

#### ***V.5 Aumenti ingiustificati dei prezzi delle Sementi***

**156.** L’istruttoria ha altresì consentito di accertare che i prezzi delle Sementi richiesti da SIS hanno subito significativi quanto ingiustificati aumenti rispetto a quelli esistenti sul mercato prima dell’esclusiva detenuta da SIS, è a dire quelli applicati dai precedenti licenziatari Selet e Scaraiia. Al proposito, si ricorda che nel primo anno di vigenza della Licenza-CREA, ovvero l’a.a. 2016/2017, tali aumenti sono corrisposti a circa il 55% rispetto ai livelli precedenti, con un passaggio del costo per i coltivatori delle Sementi convenzionali non conciate da 0,90 a 1,40 euro/kg.

**157.** L’attività istruttoria ha consentito di accertare come gli aumenti di prezzo imposti da SIS per l’a.a. 2016/2017 – annata a partire dalla quale sono stati addebitati ai coltivatori acquirenti delle Sementi una serie di oneri economici aggiuntivi (*supra*, §§95 ss.) – non mostrino correlazioni con particolari attività di lavorazione o R&S posti in essere dall’impresa sementiera a valle della Licenza-CREA. Infatti, le partite di Sementi necessarie alle prime forniture sono state fornite a SIS nella seconda metà dell’anno 2016 da un soggetto terzo, CREA-CER, senza dunque che l’impresa

---

<sup>106</sup> Doc. 241, p. 4.

sementiera nuova licenziataria abbia a tal proposito condotto attività di miglioramento di sorta (*supra*, §94).

**158.** A fronte del fatto che i più sostanziosi aumenti di prezzo sono propriamente avvenuti nell'a.a. 2016/2017, non può ritenersi sostenibile quanto addotto da SIS nelle proprie deduzioni difensive circa la ricorrenza di ingenti spese di R&S sostenute per il miglioramento delle Sementi, spese attribuite nello specifico ad analisi di laboratorio, studi di sperimentazione clinica e interventi di agricoltura c.d. di precisione. Tutte le attività appena citate e su cui SIS ha prodotto elementi documentali, infatti, risultano essere state condotte o assegnate a terzi solo a partire dall'a.a. 2017/2018, ovvero dopo la profonda revisione al rialzo dei prezzi delle Sementi operata da SIS nell'a.a. 2016/2017<sup>107</sup>.

**159.** Anche a voler seguire la logica difensiva di SIS in proposito, solo gli ulteriori (e di più lieve entità) incrementi applicati nelle a.a. 2017/2018 e 2018/2019 (rispetto all'annata 2016/2017) potrebbero al più mostrarsi giustificati; in ogni caso, tali nuovi incrementi si sommano a quelli ingiustificati imposti da SIS nell'a.a. 2016/2017 e mantenuti nelle successive annate agrarie.

**160.** Peraltro, entrambi gli studi commissionati a enti universitari e richiamati da SIS a giustificazione degli aumenti di prezzo risultano attenersi alla tollerabilità del consumo di pasta prodotta con farine a base di grano Cappelli da parte di consumatori affetti da sensibilità al glutine<sup>108</sup>, ovvero una tematica che non si mostra correlata al miglioramento produttivo delle Sementi, bensì a un eventuale miglior posizionamento commerciale di prodotti realizzati con farine di grano Cappelli nei mercati finali della vendita di paste alimentari. Conseguentemente, un ribaltamento dei costi di tali studi sui prezzi praticati ai coltivatori acquirenti delle Sementi non si mostra giustificato.

**161.** In una prospettiva più direttamente produttiva, con specifico riferimento alle Sementi convenzionali non conciate non appare poi sostenibile che un incremento di prezzo di circa il 55% rispetto alle precedenti condizioni commerciali sia giustificabile per attività di processo quali quelle richiamate da SIS, ovvero "*processi di lavorazione relativi alla pulitura (n. 2 cicli di lavoro), alla selezione (n. 2 o 3 cicli di lavoro) e allo stoccaggio*"<sup>109</sup>. In primo luogo, si rileva che l'impresa non ha fornito prova documentale specifica dei maggiori costi sostenuti dalla stessa al riguardo; peraltro, anche ammesso che le attività appena richiamate siano state svolte in maniera diversa rispetto ai precedenti licenziatari, si tratta di interventi di processo che gravavano anche su questi ultimi, senza dunque che si possa ricondurre a questi passaggi produttivi la richiamata sensibile differenza di prezzo.

**162.** Quanto alla necessità sostenuta da SIS di aumentare i prezzi delle Sementi per assorbire l'incremento delle *royalties* richieste dall'ente licenziante ai sensi della Licenza-CREA, si rileva come tale incremento sia effettivamente avvenuto, ma rimanendo comunque contenuto nell'ordine di pochi centesimi per kg. Nello specifico, le nuove *royalties* hanno inciso per soli 0,025 euro/kg in più sulla vendita di Sementi di categoria R2 (ovvero 4 euro/q di cui alla Licenza-CREA, meno i

---

<sup>107</sup> Cfr. doc. 200, all. 5 (risultati di analisi su campioni ricevuti il 27 novembre 2018), all. 6 (contratto di ricerca sottoscritto il 19 settembre 2017), all. 7 (contratto per la conduzione di sperimentazione clinica sottoscritto il 14 marzo 2018), all. 8 (contratto di fornitura di servizi recante data 13 giugno 2018), all. 9 (contratto di fornitura di servizi recante data 10 ottobre 2018).

<sup>108</sup> Doc. 200, all. ti 6 e 7.

<sup>109</sup> Cfr. doc. 212, p. 25.

precedenti 1,5 euro/q di cui alle licenze concesse a Selet e Scaraia: cfr. *supra*, §30), e per 0,1045 euro/kg in più sulla vendita di Sementi delle categorie Pre-Base, Base e R1 (ovvero 18 euro/q di cui alla Licenza-CREA, meno i precedenti 7,55 euro/q di cui alle licenze concesse a Selet e Scaraia: cfr. *supra*, §30). Si tratta, con ogni evidenza, di importi che non possono in alcun modo giustificare il sensibile aumento di prezzo apportato da SIS per la vendita delle Sementi nell'a.a. 2016/2017, pari, come visto, a 0,50 euro/kg (corrispondente a 20 volte l'incremento della *royalty* sulla categoria R2, e a circa 5 volte l'incremento della *royalty* sulle altre categorie).

**163.** Neppure risultano condivisibili le deduzioni di SIS secondo cui gli aumenti di prezzo praticati sarebbero comunque giustificabili per l'incremento dei margini di guadagno ottenuti dai coltivatori in ragione della diminuzione, a parità di superficie coltivabile, della quantità di Sementi necessarie. A sostegno di tale tesi, SIS si è infatti limitata a produrre alcune testimonianze di coltivatori, tutte testualmente uguali tra loro, secondo cui “*dal 2017, su indicazione della società SIS*” sono state impiegate dosi di semina inferiori rispetto al passato, pari a circa 1,30-1,50 kg/ha rispetto ai precedenti 2-2,20 kg/ha<sup>110</sup>.

**164.** Nel prendere atto di tali testimonianze, resta insormontabile la circostanza che l'incremento di prezzo è stato comunque applicato già nel 2016 per Sementi provenienti da un soggetto terzo (*supra*, §94), mentre solo nel successivo 2017 gli agricoltori citati avrebbero ottenuto i richiamati guadagni derivanti da un minor impiego delle Sementi a esito dei miglioramenti apportati loro da SIS.

**165.** Al riguardo, va altresì tenuto conto di quanto da ultimo richiamato da Confagricoltura, CIA e Copagri circa l'incidenza sulla profittabilità dell'impiego delle Sementi di un atto riconducibile a un ente terzo, AGEA, che per la sola varietà Cappelli ha drasticamente abbassato i quantitativi richiesti di sementi impiegate per accedere a sostanziosi contributi pubblici (“*l'agricoltore riceve l'aiuto dei 200 €/ha anche se utilizza solo 130 kg di seme per ettaro che è la dose standard per il Cappelli mentre per tutte le altre varietà per ricevere l'aiuto si devono seminare minimo 150 kg/ettaro*”: cfr. *supra*, §108). A fronte di tale elemento, l'incremento dei margini dei coltivatori potrebbe effettivamente essere stato condizionato in maniera significativa da una variabile del tutto esogena rispetto alle attività dell'impresa licenziataria.

**166.** Sempre rispetto agli asseriti incrementi dei margini complessivi a favore dei coltivatori derivanti dalla vendita del Raccolto, fermo quanto appena richiamato circa l'incidenza di atti di soggetti terzi sulla profittabilità dell'impiego delle Sementi, le allegazioni di SIS – secondo cui il margine economico sarebbe aumentato del 67% rispetto alle precedenti gestioni – non sono condivisibili a causa della palese arbitrarietà delle grandezze adottate per le relative stime.

**167.** Per giungere a tale risultato, infatti, l'impresa ha assunto prezzi di cessione della granella rispettivamente stimati in 45 euro/q, in vigenza delle precedenti gestioni, e 70 euro/q a partire dalla propria licenza esclusiva. Tali prezzi, tuttavia, risultano palesemente arbitrari e contrastanti con evidenze agli atti, da cui risulta che: (1) già prima della gestione esclusiva delle Sementi da parte di SIS si registravano in Italia prezzi vicini ai 70 euro/q<sup>111</sup>; (2) SIS ha stimato il prezzo medio

---

<sup>110</sup> Cfr. doc. 200, all. 10, richiamato al doc. 234, p. 50.

<sup>111</sup> Cfr. doc. 37, e-mail del 17 ottobre 2016, in cui un commerciale di SIS dà conto al presidente e d.g. della società che perlomeno nell'area di Siena, nella seconda metà del 2016, vengono stipulati “*contratti da filiera sul Cappelli offrendo al coltivatore 65/68 euro/ql. .... e questo disturba*”.

corrisposto per il ritiro del Raccolto rispettivamente pari a [60-70]\* euro/q nell'a.a. 2017/2018 e [55-65] euro/q nell'a.a. 2018/2019<sup>112</sup>.

## VI. CONCLUSIONI SUI PROFILI DI ILLICEITÀ DELLE CONDOTTE

**168.** Alla luce di quanto accertato nel corso del procedimento istruttorio, le contestazioni oggetto della comunicazione di avvio e meglio definite nella comunicazione delle risultanze istruttorie risultano confermate.

**169.** A tale riguardo, è stata innanzitutto rilevata la sussistenza di un significativo squilibrio di forza commerciale tra SIS e le controparti interessate all'acquisto delle Sementi, forza che SIS ha impiegato in primo luogo per imporre ai coltivatori, in assenza di trattativa, la stipula del Contratto-SIS, ai sensi del quale gli stessi s'impegnano a conferire il Raccolto. SIS, inoltre, ha ritardato o definitivamente denegato la fornitura di Sementi in maniera selettivamente ingiustificata, discriminando tra i coltivatori richiedenti sulla base di considerazioni del tutto sconnesse da motivazioni obiettive e leali. SIS, infine, non appena ottenuta l'esclusiva sulle Sementi, ha praticato incrementi di prezzo assai rilevanti rispetto a quelli applicati in precedenza, incrementi che sono risultati ingiustificati tenuto conto delle spese, investimenti e costi accertabili sostenuti da SIS in quel momento.

**170.** L'insieme delle condotte di SIS ha prodotto effetti pregiudizievoli di ampia portata sull'assetto generale delle attività d'impresa attinenti al grano Cappelli, avendo tra l'altro condizionato gli equilibri operativi, se non la stessa sussistenza della pluralità di filiere autonomamente costituite – in primo luogo in forma di organizzazioni di produttori – prima dell'esclusiva sulle Sementi ottenuta da SIS. Per altro verso, il vincolo imposto a mezzo del Contratto-SIS della riconsegna del Raccolto, così come, più di recente, la facoltà di trattenere parte del Raccolto solo per finalità di autoproduzione di semilavorati e lavorati alimentari e a fronte del pagamento di un sovrapprezzo privo di puntuali giustificazioni, ha inciso in maniera indebita anche sulla facoltà di autoproduzione e reimpiego delle Sementi (c.d. privilegio dell'agricoltore) pacificamente riconosciuta in capo ai coltivatori, i quali si sono trovati nell'impossibilità di trattenere parte delle Sementi per destinarle a successive risemine.

**171.** Ancora, le scelte di fornitura delle Sementi effettuate da SIS in assenza di preventive, dichiarate e verificabili valutazioni oggettive di opportunità, sono suscettibili di aver indebitamente condizionato lo sviluppo della coltivazione del grano di varietà Cappelli: ciò sia in termini di localizzazione geografica delle semine, che di definizione dei rapporti tra tipologia convenzionale e bio delle coltivazioni. Al riguardo, va fatto ben presente che, anche ammesso in passato siano occorse, da parte di soggetti terzi, attività possibilmente pregiudizievoli della purezza varietale del grano Cappelli destinato alla produzione di semilavorati e lavorati alimentari, nulla nella Licenza-CREA autorizzava SIS ad adottare misure quali quelle poste in essere per porvi eventualmente rimedio, essendo la stessa licenza relativa alla sola produzione e vendita delle Sementi.

**172.** Le condotte sopra descritte, per le motivazioni sin qui esposte, appaiono conclusivamente integrare sfruttamenti abusivi della propria posizione di forza commerciale da parte di SIS, a danno

---

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

<sup>112</sup> Cfr. doc. 200, all. 3.

dei coltivatori interessati alla semina e al raccolto di grano Cappelli. Esse configurano pertanto pratiche commerciali sleali contrarie all'art. 62, comma 2, e come tali passibili di sanzioni.

## VII. QUANTIFICAZIONE DELLE SANZIONI

**173.** Ai sensi dell'art. 62, sesto 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 2 è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000,00 a euro 50.000,00. La misura della sanzione è determinata facendo riferimento al beneficio ricevuto dal soggetto che non ha rispettato i divieti di cui al comma 2”*. 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”*.

**174.** In ordine alla quantificazione delle sanzioni comminabili, in virtù dello specifico richiamo contenuto nell'art. 62, comma 8, deve tenersi conto sia del beneficio ricevuto dal soggetto che non ha rispettato i divieti, sia, più in generale, dei criteri individuati dall'art. 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689, secondo cui *“nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche”*.

**175.** Con riguardo al caso in esame, il beneficio ottenuto da SIS a mezzo delle proprie condotte è consistito in primo luogo nell'acquisizione di una posizione di preminenza nell'intera filiera della coltivazione e produzione del grano Cappelli – con un'attenzione particolare al consolidamento degli sbocchi propri e dei rispettivi *partner* commerciali nei mercati a valle della trasformazione del grano in semi-lavorati e lavorati alimentari – che risulta palesemente esorbitante rispetto alle condizioni di esclusiva contenute nella licenza concessa all'impresa da CREA. Un'esclusiva, vale ricordare una volta di più, che in nessun modo legittimava il piano commerciale complessivamente perseguito da SIS lungo l'intera filiera varietale.

**176.** Tale posizione di preminenza è derivata sia dall'aver subordinato la fornitura delle Sementi alla stipula del Contratto-SIS con il conseguente obbligo unilateralmente stabilito di consegna a sé del Raccolto (*supra*, sez. V.3), che dall'aver sin qui ritardato o addirittura rifiutato in maniera ingiustificatamente selettiva forniture di Sementi nei confronti di coltivatori richiedenti (*supra*, sez. V.4). L'arbitrarietà delle condotte, infatti, ha notevolmente rafforzato il potere contrattuale di SIS per ottenere dalle sue controparti la piena accettazione delle clausole contenute nel Contratto-SIS, unilateralmente predisposte dall'impresa. Ancora, dalla condotta consistente nell'aver aumentato significativamente e ingiustificatamente i prezzi delle Sementi nell'a.a. 2016/2017 (*supra*, sez. V.5), SIS ha ottenuto un diretto beneficio in termini economici, a discapito delle proprie controparti nell'attività di compravendita delle Sementi.

**177.** Quanto alla gravità delle violazioni, va in primo luogo considerato l'impatto complessivamente determinato sulla libertà d'iniziativa economica dei coltivatori che, a seconda della volontà di SIS, sono stati sue controparti contrattuali, oppure è stato loro ingiustificatamente negato di esserlo. Ancora, il complesso delle condotte poste in essere da SIS ha direttamente e profondamente condizionato l'intera struttura della filiera produttiva del grano Cappelli, da un lato

pregiudicando le attività di autonoma organizzazione di filiera da parte dei coltivatori, dall'altro incidendo sull'assetto produttivo in termini di distribuzione geografica e qualità – semina con impiego di Sementi convenzionali o bio – a livello nazionale.

**178.** Circa l'opera svolta dal soggetto agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione nei termini del presente procedimento, l'Autorità prende atto di quanto comunicato da SIS al termine della fase istruttoria del procedimento in merito ai contatti stabiliti con CREA per definire congiuntamente possibili miglioramenti alle attività di distribuzione delle Sementi. Tali contatti, tuttavia, oltre ad attenere al più a condotte future, risultano tanto recenti quanto privi di contenuti concreti, e soprattutto provocati dalla stessa CREA con reiterate richieste di chiarimenti alla propria licenziataria circa le condotte tenute per la distribuzione delle Sementi.

**179.** L'Autorità prende altresì atto di quanto da ultimo comunicato da SIS, ancorché successivamente al termine di conclusione della fase istruttoria, circa l'avvenuta predisposizione di un nuovo modello contrattuale avente ad oggetto esclusivamente l'acquisto delle Sementi, senza che in esso sia contemplata in alcun modo una cessione del Raccolto, nonché l'aver l'impresa sin qui dato seguito a tutte le richieste di forniture di Sementi da ultimo pervenute (*supra*, §§141 e 155). Al riguardo, sulla base di quanto già in precedenza rilevato, l'Autorità non ritiene che da tali nuove condotte possano comunque discendere effetti apprezzabili in termini di circostanze attenuanti: da un lato, la predisposizione di nuovi atti contrattuali nei termini sopra indicati non rappresenterebbe nient'altro che l'adeguamento al provvedimento dell'Autorità, fatta salva la facoltà dell'impresa di prevedere, previa trattativa con i singoli contraenti, la cessione della granella; dall'altro, le più recenti cessioni di Sementi secondo modalità non discriminatorie rispondono a principi di correttezza commerciale, al cui rispetto l'impresa è comunque tenuta.

**180.** Quanto alla personalità e alle condizioni economiche di SIS, è già stato rappresentato come tale impresa rappresenti il primo operatore nazionale nel settore sementiero, forte di rapporti privilegiati sia con primari operatori del settore agro-alimentare, quale il gruppo BF di cui SIS fa propriamente parte, sia con altri soggetti di riferimento del medesimo settore, quali il sistema dei consorzi agrari e l'associazione di rappresentanza Coldiretti. Le condizioni economiche di SIS, tanto più in raffronto a quelle delle proprie controparti commerciali per la vendita delle Sementi, sono solide e rilevanti, avendo registrato nel 2018 un fatturato di circa 36 milioni di euro.

**181.** Con specifico riferimento al fatturato riconducibile alla vendita delle Sementi, nell'a.a. 2017/2018 è stato pari a circa 720.000 euro, mentre nell'a.a. 2018/2019 immediatamente successiva è sensibilmente aumentato fino all'ammontare complessivo di [1.000.000-1.500.000] euro, a riprova della crescente rilevanza commerciale per l'impresa del prodotto in discorso. Inoltre, in virtù della filiera relativa al grano Cappelli costituita da SIS, proventi significativi e crescenti provengono anche dalle vendite del Raccolto, controllate da SIS a esito della sistematica stipula del Contratto-SIS: secondo i dati forniti dall'impresa<sup>113</sup>, infatti, risulta che le vendite di granella siano corrisposte rispettivamente a [500.000-1.000.000] euro nell'a.a. 2017/2018, e a [3.500.000-4.000.000] euro nell'a.a. 2018/2019.

**182.** Per quanto riguarda, infine, la durata delle violazioni, dagli elementi acquisiti agli atti del procedimento risulta che le condotte illecite sono state poste in essere da SIS sin dall'avvio delle

---

<sup>113</sup> Doc. 200, all. 3.

proprie attività commerciali relative alla vendita delle Sementi, nel corso dell'a.a. 2016/2017, e risultavano ancora in corso al momento della conclusione della fase istruttoria.

**183.** Conclusivamente, alla luce di quanto sin qui valutato, si ritiene di determinare gli importi delle sanzioni amministrative pecuniarie applicabili a SIS per le distinte condotte sopra addebitate all'impresa come segue: 50.000 € (cinquantamila euro) per la condotta valutata nella sezione V.3; 50.000 € (cinquantamila euro) per la condotta valutata nella sezione V.4; 50.000 € (cinquantamila euro) per la condotta valutata nella sezione V.5.

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che le condotte commerciali poste in essere da S.I.S. Società Italiana Sementi S.p.A., valutate alle precedenti sezioni V.3, V.4 e V.5 integrino distinte e autonome violazioni dell'articolo 62, comma 2, lettere *a)*, *c)*, *d)*, ed *e)*, del D.L. 1/2012, così come interpretato anche ai sensi dell'art. 4, comma 1, del Decreto di attuazione;

#### DELIBERA

a) che le condotte commerciali poste in essere dalla società S.I.S. Società Italiana Sementi S.p.A., descritte e valutate nel presente provvedimento, costituiscono, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, ciascuna una violazione distinta 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;

b) che, con riferimento alle violazioni appena richiamate, alla società S.I.S. Società Italiana Sementi S.p.A. siano irrogate le seguenti sanzioni amministrative pecuniarie: 50.000 € (cinquantamila euro) per la condotta *sub* V.3; 50.000 € (cinquantamila euro) per la condotta *sub* sez. V.4; 50.000 € (cinquantamila euro) per la condotta *sub* sez. V.5;

c) che la società S.I.S. Società Italiana Sementi S.p.A. si astenga dal porre in essere condotte commerciali analoghe a quelle descritte nei punti che precedono.

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](http://www.agenziaentrate.gov.it).

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



per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

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*

---

## PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

### PS11457 - OKVISURE-CONSULTAZIONE CENTRALE RISCHI

*Provvedimento n. 27982*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 29 ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTE la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante "*Codice del Consumo*" e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*" (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTI gli atti del procedimento;

#### I. LA PARTE

1. World Adv.Com di Ragusa Andrea, in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo. Dalle informazioni fornite dalla Guardia di Finanza il sig. Ragusa Andrea ha registrato per il periodo d'imposta 2017 compensi per lavoro autonomo fuori campo IVA pari a euro 2.000.

#### II. LE CONDOTTE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

2. Il procedimento concerne due distinte condotte di seguito descritte, poste in essere da World Adv. Com di Ragusa Andrea, nei confronti degli acquirenti dei servizi venduti sul sito *online Okvisure.com*.

Condotta *sub a*): World Adv.Com di Ragusa Andrea, fornitore dei servizi di visura della Centrale Rischi di Banca d'Italia, afferma sul proprio sito *internet* che per ottenere una visura dalla Banca d'Italia sia necessario recarsi personalmente presso gli uffici della Banca stessa, mentre usufruendo del servizio da esso offerto, la richiesta può essere inoltrata comodamente da casa.

Condotta *sub b*): il professionista pubblicizza il numero telefonico per l'assistenza ai clienti, come gratuito quando in realtà si tratta di un numero geografico a tariffazione ordinaria.

#### III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

##### 1) *L'iter del procedimento*

3. In data 6 giugno 2019 è stato avviato nei confronti di World Adv. Com di Ragusa Andrea il procedimento istruttorio PS11457 relativo alle condotte sopra descritte.

4. Poiché la parte è risultata irreperibile all'indirizzo ufficiale indicato dalle banche dati camerale, si è provveduto a pubblicare sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in

data 22 luglio 2019, la comunicazione di avvio del procedimento istruttorio, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 6, comma 2 del Regolamento.

5. In data 9 settembre 2019 veniva pubblicata, sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, la comunicazione della data di conclusione della fase istruttorie, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento.

## 2) *Le evidenze acquisite*

### **Condotta sub a)**

7. World Adv. Com di Ragusa Andrea è una ditta individuale a cui è riconducibile il portale *OKVisure.com* attraverso il quale, previo pagamento di un corrispettivo, si possono acquistare visure e certificati catastali, visure camerali e ipotecarie e visure relative alla Centrale Rischi della Banca d'Italia; attraverso queste ultime il richiedente può verificare le informazioni e le segnalazioni fatte sul suo nominativo o sulla sua azienda in merito alla propria situazione debitoria. Per ottenere la visura *on line*, il richiedente deve compilare con i suoi dati un modulo presente sul sito *web* ed effettuare il pagamento; la visura verrà spedita all'indirizzo specificato in fase di richiesta entro cinque giorni lavorativi. Il costo del servizio è indicato in euro 29,89.

Sotto il modulo da compilare, compare un *box* dal titolo "*Come richiedere la visura centrale rischi della Banca d'Italia*" cliccando sul quale si apre una pagina di dettaglio dove si legge: "*E' possibile richiedere la Visura Centrale rischi alla Banca d'Italia, recandosi allo sportello della stessa, o ad una delle filiali più vicine. Nel caso in cui non siate disponibili a spostarvi potete effettuare la richiesta direttamente da questa pagina sfruttando il servizio offerto dal nostro portale. La richiesta è effettuabile per la sua totalità online, basterà inserire i giusti dati del nominativo o dell'azienda per la quale si desidera la visura. Successivamente si otterrà una risposta per raccomandata all'indirizzo che verrà fornito durante la procedura*".

Un altro *box* intitolato "*I vantaggi di richiedere la Visura Centrale Rischi della Banca d'Italia on line*" precisa: "*I vantaggi di richiedere tale visura online sono diversi, e per la maggior parte legati alla possibilità di poter avere con un unico servizio l'assistenza diretta. E' molto importante infatti sapere come interpretare tali dati, e con questi, sapere come muoversi al meglio. Dopo che avrete eseguito una visura, i nostri esperti saranno pronti a fornirvi assistenza, necessaria per conoscere al meglio la vostra situazione, e capire come poter risolvere, in parte, o del tutto, eventuali problematiche. Questo servizio quindi non solo vi permette di poter sapere la vostra situazione debitoria, ma anche di gestire, con l'aiuto di esperti, la vostra situazione creditizia attraverso un unico e solo interlocutore, che vi seguirà nelle richieste. Se avete dubbi potete contattare il nostro numero verde per poter ricevere assistenza*".

Il sito della Banca d'Italia, alla pagina <https://www.bancaditalia.it/servizi-cittadino/servizi/accesso-crl/>, descrive le modalità di accesso alla Centrale rischi nei seguenti termini: "*Il modulo di richiesta può essere scaricato da questa pagina o ritirato presso le Filiali della Banca d'Italia...La richiesta può essere inviata a una delle Filiali della Banca d'Italia per posta, PEC, e-mail o fax, oppure consegnata di persona o tramite un delegato*".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. Doc. n.2.

**Condotta sub b)**

8. Il professionista pubblicizza un numero telefonico quale gratuito, utilizzando il simbolo di una cornetta telefonica verde accompagnata dalla scritta, sempre di colore verde, “Assistenza ai clienti” (che incornicia il numero 0818857355, sotto il quale compaiono gli orari Lunedì-Venerdì 9.00/18.30) e la frase “Un nostro operatore è sempre a tua disposizione”. Come la numerazione stessa rivela, non si tratta di un servizio gratuito, ma di una numerazione geografica a tariffazione ordinaria<sup>2</sup>.

**3) Le argomentazioni della Parte**

9. A seguito della Comunicazione di avvio del procedimento, il professionista coinvolto ha ritenuto di non partecipare al procedimento stesso tramite memorie difensive o altra documentazione.

**IV. PARERE DELL’AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI**

10. Poiché le pratiche commerciali oggetto del presente provvedimento sono state diffuse a mezzo *internet*, in data 30 settembre 2019, è stato richiesto il parere all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell’art. 27, comma 6 del Codice del Consumo.

11. In data 17 ottobre 2019 perveniva il parere dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni che, dopo aver premesso di limitare le sue valutazioni all’attitudine dello specifico mezzo di comunicazione utilizzato per diffondere la pratica commerciale, ad incidere ed amplificare l’eventuale ingannevolezza e/o scorrettezza della stessa, sosteneva che il consumatore trovando sul sito *internet* del professionista riferimenti lacunosi riguardo alle varie possibilità di richiesta di visure da parte della Banca d’Italia, potrebbe essere indotto ad adottare decisioni commerciali che altrimenti non avrebbe preso. Ciò posto, l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni concludeva affermando che, nel caso di specie, il mezzo *internet* è uno strumento idoneo ad influenzare significativamente la realizzazione della pratica commerciale.

**V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE**

12. Il procedimento concerne due distinte e autonome condotte, poste in essere dalla ditta individuale World Adv Com. di Ragusa Andrea, consistenti:

Condotta *sub a)* nell’indicare che l’unico modo per richiedere alla Banca d’Italia una visura della Centrale Rischi sia recarsi personalmente presso gli uffici della Banca stessa mentre attraverso il proprio servizio la richiesta può essere effettuata *online* da casa;

Condotta *sub b)* nel prospettare la possibilità per il cliente di avvalersi di un’assistenza telefonica attraverso l’utilizzazione di un numero da ritenersi gratuito in quanto affiancato dal simbolo di una cornetta di un telefono di colore verde.

12. Le evidenze agli atti consentono di ritenere le condotte indicate in violazione del Codice del Consumo, per i motivi sotto specificati.

**Condotta sub a)**

13. Alla luce degli elementi acquisiti nell’ambito del procedimento, risulta che il professionista, nel promuovere sul proprio sito *Okvisure.com* la vendita di un servizio di visure della Centrale Rischi

---

<sup>2</sup> Cfr. Doc. n. 2.

della Banca d'Italia, afferma che per ottenere una visura della Centrale dalla Banca sia necessario recarsi personalmente presso gli uffici della Banca stessa (“*E’ possibile richiedere la Visura Centrale rischi alla Banca d’Italia, recandosi allo sportello della stessa, o ad una delle filiali più vicine*”), mentre usufruendo del servizio della World Adv.Com la richiesta può essere inoltrata da casa e la visura viene consegnata all’indirizzo indicato.

In realtà, come risulta dal sito *internet* della Banca d’Italia, la richiesta alla stessa può essere effettuata anche inviandola ad una delle sue filiali per posta, PEC, *e-mail* e *fax*.

L’ingannevole affermazione del professionista si colloca in un contesto in cui esso tenta di indurre il consumatore a preferire la visura on line rispetto a quella che si può ottenere direttamente da Banca d’Italia, ad esempio indicando che vi è la possibilità di avere con un unico servizio anche l’assistenza gratuita, necessaria per risolvere gli eventuali problemi che possano emergere dalla consultazione della banca dati.

**14.** La suindicata condotta costituisce una fattispecie di pratica ingannevole ai sensi dell’articolo 21, comma 1, lettera b) del Codice del Consumo, risultando idonea ad indurre in errore il consumatore sulle caratteristiche del servizio prospettato e sui vantaggi conseguibili aderendo allo stesso, inducendolo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso. Il consumatore è infatti indotto a ritenere che il servizio del professionista tra gli altri vantaggi offra quello di poter richiedere da casa la visura della Centrale Rischi della Banca d’Italia, possibilità che quest’ultima non consentirebbe, secondo quanto indicato da World Adv Com. di Ragusa Andrea.

#### ***Condotta sub b)***

**15.** Il professionista prospetta la possibilità per il cliente di avvalersi di un’assistenza telefonica attraverso l’utilizzazione di un numero indicato come gratuito in quanto affiancato dal simbolo di una cornetta di un telefono di colore verde, mentre in realtà il numero indicato è a pagamento essendo di natura geografica.

**16.** Il comportamento tenuto dal professionista integra una violazione dell’art. 21, comma 1, lettere b) e d) del Codice del Consumo, in quanto la qualificazione quale gratuita, attraverso l’uso del simbolo di una cornetta verde, di una numerazione a tariffazione ordinaria, è idonea ad indurre in errore il consumatore medio in ordine alle caratteristiche del servizio di assistenza e agli oneri economici da sostenere per contattare il professionista.

## **VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE**

**17.** Ai sensi dell’art. 27, comma 9, con il provvedimento che vieta le pratiche poste in essere in violazione degli artt. 20 e ss. del Codice del Consumo, l’Autorità dispone l’applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

**18.** In caso di procedimento che abbia ad oggetto una pluralità di illeciti amministrativi accertati, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come in presenza di una pluralità di condotte dotate di autonomia strutturale e funzionale, ascritte alla responsabilità dei professionisti, si applica il criterio del cumulo materiale delle sanzioni, in luogo del cumulo giuridico (cfr. tra le altre, Consiglio di Stato, Sezione VI, 19 gennaio 2012, n. 209).

**19.** 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 del richiamo previsto all’art. 27, comma 13,

del Codice del Consumo: 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.

**20.** Con riguardo alla gravità della condotta *sub a)*, si tiene conto della dimensione economica del professionista, che ha registrato per il periodo d'imposta 2017 compensi per lavoro autonomo fuori campo IVA pari a euro 2.000. Rileva, inoltre, la natura dell'infrazione, consistente nel lasciare intendere che, per ottenere una visura della Centrale Rischi dalla Banca d'Italia, sia necessario recarsi personalmente presso gli uffici della Banca stessa. Si tiene infine conto della pervasività del mezzo di comunicazione utilizzato (*internet*).

Quanto al criterio dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, occorre premettere che il professionista ha mantenuto un comportamento del tutto inerte, scegliendo di non partecipare al procedimento e di non produrre alcuna memoria difensiva. Il medesimo, inoltre, non ha provveduto nemmeno a porre in essere azioni volte ad eliminare, attenuare e/o circoscrivere i danni ai consumatori. Sul punto, si evidenzia che il sito è ancora *online* e non è stato in alcun modo modificato.

Da ultimo, per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili risulta che essa è stata posta in essere quanto meno a partire dal 14 giugno 2017<sup>3</sup> ed è tuttora in corso.

**21.** Sulla base di tutti gli elementi suindicati, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile alla ditta individuale World Adv Com. di Ragusa Andrea per la violazione *sub a)* nella misura di 5.000 € (cinquemila euro).

**22.** Allo stesso modo, riguardo alla gravità della condotta *sub b)*, vanno reiterate le considerazioni già articolate al punto 20. Rileva, inoltre, la natura dell'infrazione, consistente nel pubblicizzare come gratuito un numero telefonico con numerazione geografica a tariffazione ordinaria.

Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili risulta che essa è stata attuata quanto meno a partire dal 27 ottobre 2017<sup>4</sup> ed è tuttora in corso.

**23.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile alla ditta individuale World Adv Com. di Ragusa Andrea per la violazione *sub b)* nella misura di 5.000 € (cinquemila euro).

RITENUTO, pertanto, in conformità al parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale descritta nel par. II *sub a)* risulta scorretta ai sensi dell'articolo 21, comma 1, lettera *b)*, del Codice del Consumo in quanto idonea, mediante l'ingannevole affermazione che il servizio del professionista offre il vantaggio di poter richiedere da casa la visura della Centrale Rischi della Banca d'Italia, possibilità che quest'ultima non consentirebbe, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio;

RITENUTO, pertanto, in conformità al parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale descritta nel par. II *sub b)* risulta scorretta ai sensi dell'articolo 21, comma 1, lettere *b)* e *d)*, del Codice del Consumo in quanto idonea, mediante l'ingannevole prospettazione quale gratuito di un numero telefonico per

---

<sup>3</sup> Cfr. Doc. n. 6.

<sup>4</sup> Cfr. Doc. n. 6.

l'assistenza che invece è a pagamento, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio;

#### DELIBERA

a) che la condotta *sub a*) descritta al par. II del presente provvedimento, posta in essere dalla World Adv. Com di Ragusa Andrea, costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una violazione dell'articolo 21, comma 1, lettera *b*), del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o reiterazione;

b) che la condotta *sub b*) descritta al par. II del presente provvedimento, posta in essere dalla World Adv. Com di Ragusa Andrea, costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una violazione dell'articolo 21, comma 1, lettere *b*) e *d*), del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o reiterazione;

c) di irrogare alla World Adv. Com di Ragusa Andrea con riferimento alla condotta descritta al punto a) una sanzione amministrativa pecuniaria di 5.000 € (cinquemila euro);

d) di irrogare alla World Adv. Com di Ragusa Andrea con riferimento alla condotta descritta al punto b) una sanzione amministrativa pecuniaria di 5.000 € (cinquemila euro);

e) che il professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di novanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui ai punti a) e 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*.

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

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

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

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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 XXIX- N. 48 - 2019

---

*Coordinamento redazionale*

Giulia Antenucci

*Redazione*

Sandro Cini, 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: <http://www.agcm.it>

---

*Realizzazione grafica*

Area Strategic Design

---