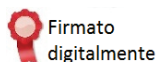


Pubblicato il 06/11/2023

N. 16396/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00815/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 815 del 2020, proposto da Società Italiana Sementi s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Flavio Iacovone, Bernardo Giorgio Mattarella, Francesco Sciaudone e Andrea Neri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Associazione Codici – Centro per i Diritti del Cittadino, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Carmine Laurenzano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Associazione Granosalus, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Dalfino, Giuseppe Delle Foglie ed

Emilio Reboli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Confagricoltura - Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Marcello Clarich e Giuseppe Urbano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Marcello Clarich in Roma, viale Liegi 32;

Cia - Confederazione Italiana Agricoltori, Copagri - Confederazione Produttori Agricoli, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento n. 27991 del 12.11.2019, notificato a mezzo PEC il 27.11.2019, con il quale l'AGCM, a conclusione del procedimento AL22, ha accertato che SIS ha posto in essere tre condotte commerciali che costituiscono ciascuna una violazione distinta dell'art. 62, c. 2, del d.l. 1/2012 e ha irrogato a SIS tre sanzioni pari a €50.000 ciascuna, per complessivi €150.000;

di ogni altro atto e/o provvedimento connesso, presupposto e/o consequenziale dell'AGCM, incluso il provvedimento del 31.10.2019 recante comunicazione del rigetto dell'istanza di audizione finale dinanzi al Collegio formulata da SIS;

ovvero, in via subordinata

per l'annullamento o la riduzione delle sanzioni applicate a SIS.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, dell'Associazione Codici – Centro per i Diritti del Cittadino, dell'Associazione Granosalus e di Confagricoltura - Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 luglio 2023 la dott.ssa Francesca Petrucciani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe è stato impugnato il provvedimento con cui l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sanzionato SIS s.p.a. per aver posto in essere tre condotte commerciali violative dell'art. 62, c. 2, del d.l. 1/2012, irrogandole tre sanzioni pari a €50.000 ciascuna, per complessivi €150.000.

La ricorrente ha esposto che il grano "Cappelli" è una varietà di frumento duro iscritta nel Registro della varietà di specie agrarie istituito presso il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali; l'originario soggetto costituente della varietà è confluito nel CREA, ente pubblico soggetto alla vigilanza del MIPAAF. In qualità di costituente, CREA è tenuto a garantire il mantenimento in purezza della varietà, ai sensi dell'art. 19 della l. 1096/1971 (legge sementiera). Mediante il cd. cartellino, CREA certifica l'appartenenza del seme alla varietà Cappelli e la 'categoria' che indica il livello di purezza del seme.

A fine ottobre 2007, CREA aveva affidato la gestione del Cappelli a due licenziatari esclusivi, Scaraia (per l'intero territorio nazionale eccetto la Sardegna) e Selet (per la Sardegna), mediante contratti novennali rinnovabili per ulteriori cinque anni; tuttavia, sotto il profilo operativo CREA non si era ritenuto soddisfatto delle attività dei licenziatari, e aveva esercitato il preavviso di recesso dai contratti per provvedere a una nuova assegnazione.

Il 30.6.2016 CREA aveva avviato la procedura diretta a selezionare un nuovo licenziatario per la moltiplicazione e commercializzazione della varietà di grano duro Cappelli, cui aveva partecipato SIS, presentando il proprio Piano di sviluppo e diffusione della varietà.

Il 23.12.2016, ad annata agraria 2016/17 in corso, CREA e SIS avevano stipulato il contratto mediante il quale CREA aveva conferito a SIS, per quindici anni, una licenza esclusiva di moltiplicazione e sfruttamento commerciale di semi varietà Cappelli (categorie Prebase, Base, R1 e R2), funzionale al "mantenimento in purezza della varietà" al fine di superare i problemi verificatisi durante le

precedenti gestioni.

Come riportato all'art. 3 del Contratto, le categorie Prebase, Base e R1 indicano il "seme tecnico destinato a essere moltiplicato per la produzione di seme" della successiva categoria, mentre la categoria R2 indica il "seme destinato al mercato di seme commerciale"; la riproduzione di seme R2 non può generare altro seme certificato (che non sarebbe sufficientemente puro), bensì granella, che può essere utilizzata o venduta per la trasformazione.

Ai sensi del Contratto SIS era tenuta a utilizzare seme certificato fornito da CREA, a produrre solamente le quantità di semi necessarie ai suoi bisogni e a rispettare il Piano di sviluppo commerciale di cui all'art. 12, che fissava i volumi complessivi di seme che SIS si era impegnata a produrre dal 2017 in poi.

A seguito di alcune segnalazioni, l'Agcm con provvedimento del 20.3.2019 aveva comunicato l'avvio del procedimento nei confronti di SIS, ipotizzando che:

- 1) SIS avrebbe subordinato la fornitura di semi certificati Cappelli ai coltivatori al conferimento a sé dell'intera produzione di granella Cappelli, imponendo la stipula di contratti di coltivazione recanti l'obbligo dei coltivatori di cedere la granella a SIS e l'obbligo di SIS di acquistarla a prezzi prestabiliti;
- 2) a fronte delle richieste ricevute dei coltivatori, SIS in vari casi avrebbe ritardato o rifiutato ingiustificatamente le forniture di seme Cappelli;
- 3) SIS avrebbe incrementato rispetto al passato il prezzo di vendita dei semi in misura non giustificata da maggiori costi sostenuti dalla società.

Secondo l'Agcm, mediante tali condotte SIS avrebbe abusato della maggior forza commerciale nei confronti dei coltivatori, i quali sarebbero stati privi di alternative per approvvigionarsi dei semi.

Con il provvedimento impugnato, l'Agcm aveva deliberato che le condotte commerciali poste in essere dalla ricorrente costituivano ciascuna una violazione distinta dell'articolo 62, comma 2, del d.l. 1/2012.

A sostegno del ricorso sono state formulate le seguenti censure:

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 62, c. 2 – Assenza di effetti delle condotte di SIS sul mercato - Carenze probatorie - Difetto di istruttoria.

L'Autorità sarebbe intervenuta in assenza di apprezzabili effetti negativi sul mercato, sanzionando condotte che CREA aveva valutato positivamente, rispettivamente in ragione dell'interesse generale alla diffusione della varietà e alla cessazione delle pratiche illegittime invalse in passato, e del congruo margine economico riconosciuto ai coltivatori.

Il Cappelli, inoltre, rappresentava una quota infinitesimale (meno dello 0,1%) della complessiva produzione nazionale di frumento duro, e una percentuale insignificante (inferiore al 1%) anche della produzione nazionale di frumento duro certificato (dati CREA); oltre al Cappelli vi erano oltre 200 varietà di semi di frumento duro certificato; SIS non era costituente né licenziatario per la maggior parte delle varietà più diffuse di seme di frumento duro certificato (es. Antalis, Iride, Saragolla, Odisseo, Quadrato, Maestà, Achille, Tirex, Don Matteo, Aureo, Monastir, Marakas, Orizzonte) rispetto alle quali i coltivatori potevano rifornirsi presso soggetti diversi da SIS.

SIS avrebbe, poi, dimostrato che la sua gestione del seme commerciale Cappelli era stata positiva per il mercato, in termini di qualità del seme fornito, decisamente migliore rispetto al passato, volumi di seme commercializzati e numero di coltivatori approvvigionati, significativamente maggiori, e riduzione dell'illegittima commercializzazione di seme autoprodotta, con condizioni economiche migliorative per i coltivatori.

SIS avrebbe altresì comprovato che la sua gestione non aveva generato un incremento del prezzo del prodotto finale per i consumatori.

2. Violazione e falsa applicazione art. 62, c. 2 e artt. 1, c. 1 e 4, c. 2 del D.M. n. 199/2012 – Difetto d'istruttoria – Carenze probatorie – Illogicità della motivazione – Contraddittorietà con altri atti dell'AGCM – Travisamento ed erronea valutazione dei fatti – Illegittimità comunitaria: (i) Assenza del 'significativo squilibrio' negoziale.

Non sarebbe stato adeguatamente accertato in sede istruttoria il necessario presupposto consistente nel ‘significativo squilibrio nelle posizioni di forza negoziale’ tra le parti, né l’effettiva forza negoziale delle parti ritenute deboli.

Peraltro, negli unici due casi in cui l’Agcm aveva interpellato le controparti di SIS, era emerso che queste avevano negoziato il contratto e lo avevano reputato conveniente.

L’Autorità avrebbe anche illogicamente assimilato SIS alle catene acquirenti della grande distribuzione, omettendo di considerare che SIS è una PMI, e che il procedimento la riguardava nella sua qualità di impresa fornitrice, sicché l’applicazione dell’art. 62 alla fattispecie contrastava con il diritto dell’Unione e con la prassi dell’Agcm.

3. Assenza di condotte abusive.

L’Agcm avrebbe erroneamente accertato l’ulteriore requisito previsto dall’art. 62 citato, consistente nello sfruttamento abusivo dell’ipotizzato significativo squilibrio, ritenendo erroneamente che SIS avesse “ripetutamente” subordinato la fornitura del seme Cappelli alla cessione a sé del raccolto derivante dalla semina, imponendo alle controparti la stipula del cd. contratto di coltivazione.

SIS, infatti, avrebbe dimostrato che la concreta scansione fattuale, temporale e giuridica dei due rapporti di cessione del seme e di successivo ed eventuale acquisto della granella da parte di SIS era tale che quest’ultima non potesse ‘costringere’ i coltivatori a cedere la produzione di granella.

La fornitura di semi al coltivatore e l’eventuale acquisto della granella costituivano, invero, oggetto di due distinti rapporti contrattuali, il primo dei quali (cessione del seme) si perfezionava prima e a prescindere dal secondo, eventuale, avente ad oggetto la cessione della granella.

SIS, inoltre, avrebbe offerto a tutti i coltivatori un prezzo di acquisto della granella certo e conveniente.

Non vi sarebbe, invece, alcuna prova diretta dell’asserita imposizione della

cessione del raccolto.

Quanto ai dinieghi ingiustificati di fornitura, alla ricorrente erano state contestate pochissime mancate forniture di seme, obiettivamente giustificabili, sebbene SIS sin dal primo anno di gestione avesse garantito al mercato un approvvigionamento ben maggiore e migliore (in termini di qualità del prodotto) rispetto ai precedenti licenziatari.

Infine, con riferimento agli aumenti ingiustificati del prezzo dei semi, SIS aveva segnalato il notevole aumento di varie voci di costo e l'inutilizzabilità dei parametri richiamati dall'Autorità.

4. Violazione del principio del contraddittorio e dei diritti della difesa, per il mancato svolgimento dell'audizione finale delle parti dinanzi all'Agcm.

5. Erronea determinazione delle sanzioni – Violazione e falsa applicazione dell'art. 62, c. 8 e dell'art. 11 l. 689/1981 – Violazione del principio di proporzionalità - Eccesso di potere per travisamento dei fatti, disparità di trattamento, contraddittorietà, ingiustizia manifesta.

In via subordinata la ricorrente ha censurato l'entità delle sanzioni irrogate, rilevando che le tre condotte esaminate costituivano modalità operative della cessione del seme Cappelli ai coltivatori e, pertanto, non potevano essere sanzionate separatamente; non solo, ma la distinzione delle tre pratiche era intervenuta solo nel provvedimento finale e non nel corso del procedimento, con conseguente lesione del contraddittorio.

Sono state contestate anche le valutazioni compiute dall'Agcm in merito al beneficio conseguito per effetto della presunta infrazione, giacché l'Autorità avrebbe affermato erroneamente che tale beneficio consisteva “nell'acquisizione di una posizione di preminenza nell'intera filiera della coltivazione e produzione del grano Cappelli”, mentre nel medesimo provvedimento, al par. 118, aveva evidenziato che la presunta “posizione di generale preminenza di SIS” era riconducibile “all'assegnazione della Licenza-CREA nel 2016”.

Con riferimento alla gravità dell'infrazione, l'Autorità non avrebbe chiarito quali e

quanti sarebbero i coltivatori interessati dalle asserite condotte abusive, mentre SIS aveva dimostrato che la sua gestione aveva prodotto numerosi e tangibili effetti positivi sul mercato; inoltre, SIS aveva informato l'Agcm di avere adottato modalità operative idonee ad eliminare i profili contestati, predisponendo un nuovo modello di ordine avente ad oggetto l'acquisto del seme che non prevedeva l'eventuale cessione del raccolto ed accogliendo tutte le richieste di seme R2 ricevute, ma l'Autorità, pur preso atto di tali condotte, aveva erroneamente escluso la loro rilevanza quali circostanze attenuanti.

Infine, sono state contestate le valutazioni inerenti le condizioni economiche di SIS ai sensi dell'art. 11 della l. 689/1981 e la durata delle infrazioni.

Si sono costituiti l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'Associazione Codici – Centro per i Diritti del Cittadino, l'Associazione Granosalus e la Confagricoltura resistendo al ricorso.

All'udienza pubblica del 5 luglio 2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato.

Con il provvedimento impugnato l'Autorità ha accertato che SIS ha posto in essere tre distinte pratiche commerciali scorrette e, in particolare, ha:

- a) subordinato la fornitura ai coltivatori di talune sementi della varietà di grano "Cappelli" alla stipula di accordi di coltivazione che prevedevano il conferimento a SIS dell'intera produzione di granella realizzata con le suddette sementi, in violazione dell'art. 62, comma 2, lett. c) e d), del d.l. n. 1/2012 ("Condotta A");
- b) ritardato o rifiutato in maniera ingiustificatamente selettiva la fornitura delle suddette sementi a taluni coltivatori, contravvenendo al disposto di cui all'art. 62, comma 2, lett. e) ("Condotta B");
- c) aumentato significativamente i prezzi delle sementi senza che ciò fosse giustificato da ragioni di carattere economico e/o tecnologico, con ciò violando l'art. 62, comma 2, lett. a) ("Condotta C").

L'Autorità ha irrogato, quindi, a SIS tre sanzioni amministrative pecuniarie pari a 50.000 euro per ciascuna delle condotte sopra sinteticamente descritte.

La ricorrente ha dedotto, in primo luogo, che l'Autorità sarebbe intervenuta in assenza dell'accertamento di apprezzabili effetti negativi sul mercato delle pratiche esaminate.

Deve premettersi, al riguardo, che l'art. 62 del d.l. n. 1/2012, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 27/2012, recante "Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari", entrato in vigore il 24.01.2012 e poi abrogato dall'art. 12, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 198/2021, stabilisce, per quanto qui interessa:

"1. I contratti che hanno ad oggetto la cessione dei prodotti agricoli e alimentari, ad eccezione di quelli conclusi con il consumatore finale, sono stipulati obbligatoriamente in forma scritta e indicano la durata, le quantità e le caratteristiche del prodotto venduto, il prezzo, le modalità di consegna e di pagamento. I contratti devono essere informati a principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni, con riferimento ai beni forniti.

2. Nelle relazioni commerciali tra operatori economici, ivi compresi i contratti che hanno ad oggetto la cessione dei beni di cui al comma 1, è vietato:

a) imporre direttamente o indirettamente condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, nonché condizioni extracontrattuali e retroattive;

b) applicare condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti;

c) 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;

d) conseguire indebite prestazioni unilaterali, non giustificate dalla natura o dal contenuto delle relazioni commerciali;

e) adottare ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento.

(...)

5. Salvo che il fatto costituisca reato, il contraente, ad eccezione del consumatore finale, che contravviene agli obblighi di cui al comma 1 è sottoposto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000,00 a euro 40.000,00. L'entità della sanzione è determinata facendo riferimento al valore dei beni oggetto di cessione.

6. 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.”.

Dalla formulazione della norma emerge chiaramente l'intento protettivo del legislatore nei confronti dell'operatore economico che si assume in posizione di debolezza, a tutela del quale viene delineata una regolamentazione contrattuale inderogabile dalle parti, applicabile, senza distinzione alcuna, a tutti gli operatori economici della filiera agroalimentare.

Nella specie, l'Autorità ha contestato a SIS di avere subordinato la fornitura delle citate sementi, nei confronti dei coltivatori interessati a coltivare grano Cappelli, all'accettazione da parte loro di un rapporto di filiera chiusa mediante un contratto per adesione (“Contratto SIS”) che prevedeva il conferimento/cessione a SIS stessa del successivo raccolto dagli stessi realizzato, a condizioni da essa unilateralmente prestabilite e in assenza di negoziazione con le controparti contrattuali (parr. 126 e ss. del provv.); inoltre, la ricorrente avrebbe ritardato, ed anche negato, in maniera ingiustificata, la fornitura di sementi della varietà Cappelli a svariati coltivatori, discriminando questi ultimi sulla base di criteri meramente soggettivi quali, in particolare, l'appartenenza dei richiedenti le sementi a determinate organizzazioni

di rappresentanza (parr. 143 e ss. provv.); infine, SIS avrebbe imposto prezzi delle sementi significativamente maggiori senza che ciò fosse giustificato da effettivi costi per attività di lavorazione o ricerca e sviluppo effettuate dall'impresa sementiera (parr. 156 e ss. provv.).

In tale quadro l'Autorità ha esaustivamente dato conto, a differenza di quanto sostenuto dalla ricorrente, degli effetti negativi delle pratiche poste in essere.

Oggetto di accertamento, infatti, erano le condotte commerciali relative alla fornitura delle “sementi di una varietà di grano duro, denominata ‘Cappelli’, per la coltivazione di tale varietà volta alla produzione di granella”, oggetto di licenza esclusiva a SIS da parte di CREA, ente deputato a controllare, garantire e far rispettare i requisiti fondamentali delle sementi.

Pertanto, correttamente l'Agcm ha esaminato gli effetti negativi delle condotte in relazione a tale varietà di grano, non rilevando in tal senso che il “Cappelli” rappresenti una quota trascurabile rispetto all'intera produzione di frumento nazionale, che vi siano altre varietà di grano o che gli operatori ad esso interessati siano “pochi”.

Il provvedimento, in merito, ha stigmatizzato le modalità sleali delle forniture da parte di SIS ai coltivatori che intendevano produrre granella dal seme “Cappelli”: in particolare, ha evidenziato, al par. 51, che *“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”*; inoltre, proprio *“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: dal database relativo a tale annata, risulta che nel periodo di riferimento, su 409 controparti individuate da rapporti contrattuali effettivi³⁷ che hanno acquistato le Sementi, ben 368 hanno consegnato il Raccolto, per una percentuale pari al 90%"; quanto all'a.a. 2018/2019, l'Autorità ha precisato che "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. 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".

Ai parr. 58 e ss. si è poi dato conto del fatto che, dalle interlocuzioni avvenute tra gli uffici commerciali di SIS e coltivatori interessati alle sementi, acquisite in sede ispettiva, 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.

Correttamente, quindi, l'Autorità ha provveduto ad accertare gli effetti della condotta, dandone ampiamente conto nella motivazione del provvedimento, con conseguente infondatezza della censura.

La ricorrente ha poi lamentato, con il secondo motivo, che l'Autorità non avrebbe adeguatamente accertato la sussistenza del presupposto richiesto per l'applicazione della disciplina normativa di cui all'art. 62 del d.l. n. 1/2012, ossia il significativo squilibrio di potere contrattuale tra le parti.

Anche tale censura è infondata, poiché il provvedimento ha analizzato

dettagliatamente gli elementi sintomatici del significativo squilibrio di potere contrattuale rinvenibili nella fattispecie in esame (parr. 117 e ss.).

E' stata, infatti, in primo luogo posta in luce la posizione di generale preminenza di SIS dovuta all'assegnazione della Licenza-CREA del 2016, avente ad oggetto l'esclusiva per la moltiplicazione e la commercializzazione della varietà di frumento duro 'Cappelli' (categorie Prebase - Base - R1 - R2). Tale accordo, modificato nel 2018, era volto alla produzione del seme in questione sul territorio italiano e al suo successivo sfruttamento commerciale, a fronte del versamento da parte di SIS a CREA di royalties, sulla base delle quantità cedute.

Pertanto, SIS era l'unica controparte contrattuale per i soggetti interessati a produrre grano Cappelli al fine di ottenere le relative sementi, non essendovi fonti di approvvigionamento alternative di tale prodotto.

In secondo luogo, la preponderanza commerciale di SIS è risultata evidente anche laddove le controparti commerciali della società erano coltivatori collettivamente organizzati, come – ad esempio - nel caso dell'impresa Alce Nero, che ha concluso un accordo con SIS in base al quale quest'ultima forniva le sementi ai coltivatori associati ad Alce Nero, a fronte della cessione dell'intero raccolto realizzato; Alce Nero acquistava poi il suo intero fabbisogno di grano Cappelli da SIS pagando ad essa un sovrapprezzo (che Alce Nero non avrebbe corrisposto se si fosse approvvigionata della granella direttamente dai suoi coltivatori). Al riguardo, Alce Nero ha riferito che avrebbe “fatto volentieri a meno” di tale ultimo passaggio ritenendolo “inutile”, ma di aver dovuto trovare una via per collaborare con SIS onde avere una semente di qualità, originale, certificata e in purezza (parr. 120 e 63 e ss. provv.).

Ulteriore sintomo dello squilibrio contrattuale è stato poi individuato nelle differenti dimensioni commerciali delle parti: mentre, infatti, SIS è la principale impresa sementiera nazionale, avente la forma di società per azioni ed un fatturato che nel 2018 ammontava a 36 milioni di euro, i coltivatori interessati all'acquisto delle sementi erano prevalentemente imprese individuali: dei 409 soggetti con cui

SIS ha concluso rapporti commerciali nell'anno 2017/2018, 305 erano persone fisiche/imprese individuali, 98 erano società di persone e solo 6 società di capitali (par 122 provv.).

Pertanto, anche il significativo squilibrio nelle relazioni commerciali tra le parti è stato correttamente accertato e descritto.

Né può sostenersi che la fattispecie in esame esulerebbe dall'ambito di applicazione dell'art. 62, in quanto la ricorrente rivestirebbe il ruolo di fornitore e non di acquirente dei prodotti.

La disposizione citata, infatti, non concerne i soli abusi attuati dalle catene acquirenti della grande distribuzione nei confronti dei piccoli fornitori, ma deve ritenersi applicabile a tutte le operazioni commerciali tra operatori economici della filiera agricola e alimentare, non essendo prevista alcuna specifica limitazione al riguardo.

Il fatto che tipicamente la disciplina in questione trovi ingresso nelle relazioni tra grande distribuzione e fornitori, in ragione del maggiore potere contrattuale che di norma le prime detengono nei confronti dei secondi, non può certo indurre ad escluderne *tout court* l'applicazione rispetto a rapporti che non coinvolgono tali soggetti, laddove comunque sia riscontrato un significativo squilibrio tra le posizioni delle parti.

Quanto alle condotte addebitate, l'Autorità ha, anzitutto, accertato, come sopra accennato, che SIS ha subordinato la fornitura delle sementi ai coltivatori alla stipula di contratti di coltivazione che prevedevano il conferimento a SIS dell'intera produzione di granella a partire dalle sementi ("Raccolto") mediante contratti per adesione predisposti e imposti in via unilaterale, senza alcuna negoziazione con le controparti ("Contratto SIS" – parr. 42 e ss. e 126 e ss. provv.); al riguardo assume rilievo decisivo il contenuto di alcune interlocuzioni riportate nel provvedimento, ai parr. 59 e ss., in cui, nel rispondere alle richieste di fornitura di sementi da parte dei coltivatori, SIS affermava, esemplificativamente, che *"come detto al telefono, la*

vendita del seme è possibile sottoscrivendo un contratto in filiera con Sis, disponibili a parlarne se interessati”, e che “Il frumento Cappelli attualmente è gestito tutto in filiera, seme al di fuori della filiera non viene venduto”.

Dalle copie dei contratti di coltivazione acquisite agli atti, predisposti in maniera standardizzata da SIS, risulta poi che, in corrispondenza della voce “ritiro del prodotto”, era precisato che SIS si sarebbe impegnata *“a ritirare: il 100% della produzione/ il coltivatore si impegna: a consegnare tutta la produzione nei termini concordati con S.I.S.”.*

Peraltro, tale clausola ha trovato attuazione nelle maggior parte dei casi, se si considera, come detto, che, per l’annata agraria 2017/2018, su 409 controparti individuate da rapporti contrattuali effettivi che hanno acquistato e ricevuto le sementi, ben 368 hanno consegnato il raccolto, per una percentuale pari al 90%.

Inoltre, all’interno di SIS vi era la percezione dell’illegittimità di tale condotta, come si evince dal fatto che un dirigente commerciale aveva rappresentato al d.g. e al presidente di SIS quanto segue: *“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”.*

L’assunto secondo cui, in alcuni casi, sarebbero state fornite sementi in assenza di sottoscrizione del contratto SIS, oppure che tale rapporto contrattuale non sarebbe poi stato onorato dai sottoscrittori per la parte attinente alla riconsegna del raccolto, non smentisce il fatto che nella maggior parte delle ipotesi quelle descritte fossero le condizioni effettive del rapporto.

Anche con riferimento alla seconda pratica contestata, consistente nell’aver ingiustificatamente ritardato o negato la fornitura di sementi ai coltivatori sulla base di considerazioni svincolate da ragioni obiettive (parr. 73 e ss. – 143 ess. provv.), l’Agcm ha ampiamente dato conto delle risultanze acquisite, dalle quali è emerso che la ricorrente sceglieva arbitrariamente i contraenti cui fornire le sementi e

imporre il Contratto SIS, a prescindere dalla effettiva disponibilità del prodotto, discriminando tali soggetti secondo una logica del tutto arbitraria.

Ciò risulta comprovato da numerose interlocuzioni interne in cui – a fronte di richieste delle sementi – si affermava, ad esempio: “[omissis] chiede del seme di CAPPELLI da seminare adesso in Azienda da loro: ne abbiamo? Poi decidiamo sull’opportunità di darlo o meno”; risposta: “Si ne abbiamo ancora un pochino” - “sentiamo il DIRETTORE cosa ne pensa”.

In altri scambi di corrispondenza si suggeriva di utilizzare in maniera capziosa l’argomento della mancanza di prodotto: “Se [il presidente è] d’accordo direi che il seme varietà Cappelli è terminato”.

Alla base di tali condotte vi era la preferenza accordata ai coltivatori facenti parte delle organizzazioni associative degli agricoltori operanti su base nazionale, *in primis* a Coldiretti (parr. 77 e ss. provv.), come risultante da diversi scambi di messaggi (cfr. doc. 25, ove si legge “Intanto verificiamo se è vero che è coldiretti a me dicono Confagricoltura sentiamo coldiretti locale”; doc. 24, in cui si specifica che il soggetto richiedente “è una cooperativa di Confagricoltura”, al che un altro dipendente dell’ufficio aggiunge “gli rispondo NO”).

Significativi, in tal senso, sono i ripetuti riferimenti in atti interni di SIS alla “targa” o “targabilità” dei coltivatori interessati alle sementi parr. 81 e ss. provv.), per tali intendendosi quelli aderenti a Coldiretti; solo una volta esaurite le richieste provenienti dalle controparti privilegiate, si dava spazio alla domanda dei restanti coltivatori richiedenti, come comprovato dal doc. 34, in cui si legge “a questo punto concentriamoci sugli agricoltori “no coldiretti””.

Infine, all’esito dell’istruttoria svolta è stata accertata l’applicazione da parte di SIS di ingiustificati aumenti di prezzo delle sementi rispetto a quelli applicati nella vigenza dei precedenti contratti di licenza: in particolare, l’Autorità ha riscontrato che gli incrementi di prezzo registrati a partire dall’annualità agraria 2016/2017 (par. 92 provv.) corrispondevano a circa il 55% in più rispetto ai livelli precedenti,

in ragione dell'addebito ai coltivatori acquirenti delle sementi di una serie di oneri economici aggiuntivi non correlati a particolari attività di lavorazione; ed infatti, le partite di sementi necessarie alle prime forniture erano state fornite a SIS nella seconda metà dell'anno 2016 da un soggetto terzo, CREA CER, senza che l'impresa sementiera nuova licenziataria avesse a tal proposito condotto attività di miglioramento produttivo o di sviluppo (par. 94 provv.).

Quanto alla violazione del contraddittorio, oggetto del quarto motivo, con riferimento al fatto che alla ricorrente non sarebbe stata consentita l'audizione, si rileva che, come già affermato da questa Sezione, "il Regolamento di cui alla delibera A.G.C.M. n. 24220 del 2013 individua più istituti diretti alla tutela del diritto di difesa e del contraddittorio, di cui, come già rilevato, la stessa ricorrente si è avvalsa. Infatti il perimetro di estensione del diritto di difesa e del contraddittorio deve essere declinato nella possibilità per le parti di partecipare proficuamente all'istruttoria, esercitando le proprie prerogative difensive, facoltà queste – si ribadisce - pienamente garantite nell'ambito del procedimento in questione" (Tar Lazio, 26 aprile 2022, n. 5013), come nella presente fattispecie.

Come affermato anche dal Consiglio di Stato con riferimento al regolamento di procedura istruttoria in materia di pratiche commerciali scorrette, che pure non prevede una audizione dinnanzi al Collegio, i principi del contraddittorio e del diritto di difesa sono comunque ampiamente tutelati, in quanto il procedimento è caratterizzato da un compiuto sistema partecipativo, nel cui ambito il diritto di difesa dei soggetti coinvolti viene garantito attraverso una pluralità di strumenti, tra cui la comunicazione di avvio del procedimento, la possibilità di presentare memorie e fornire informazioni, pienamente idonei ad assicurare la tutela dei diritti difensivi delle parti (Consiglio di Stato, sent. n. 38 del 11 gennaio 2016; sentenze n. 5252 e 5253 del 17 novembre 2015).

Anche le doglianze concernenti la sanzione sono infondate.

Innanzitutto, con riferimento alla contestazione di tre distinte pratiche, anziché di una fattispecie unitaria, si rileva che tanto nell'atto di avvio, quanto nella

comunicazione del termine di chiusura della fase istruttoria sono sempre state distintamente contestate tre condotte autonome, su ciascuna delle quali la ricorrente ha ampiamente avuto modo di argomentare e difendersi nel corso del procedimento: in particolare, già nella comunicazione di avvio sono individuate le fattispecie della subordinazione del contratto alla cessione del raccolto, del rifiuto e del ritardo di fornitura e dell'aumento dei prezzi, che poi sono state dettagliatamente e separatamente trattate anche nella comunicazione delle risultanze istruttorie.

Il fatto, poi, che siano state contestate tre distinte pratiche, anziché una unica, è pienamente giustificato dalla autonomia tra le diverse condotte, che non sono in alcun modo sovrapponibili.

Quanto al beneficio ottenuto da SIS attraverso le condotte accertate, il provvedimento ha puntualmente chiarito che esso è consistito nell'acquisizione da parte della ricorrente di una posizione di preminenza nell'intera filiera della coltivazione e produzione del grano "Cappelli" del tutto esorbitante rispetto alle condizioni di esclusiva contenute nella Licenza CREA, che in nessun modo legittimava l'acquisizione integrale del raccolto dai coltivatori; è stato considerato, altresì, il beneficio economico derivante dall'aumento ingiustificato dei prezzi delle sementi.

Con riferimento alla gravità delle violazioni, l'Autorità ha considerato l'impatto complessivamente determinato sulla libertà di iniziativa economica dei coltivatori e i condizionamenti subiti dalla filiera produttiva del grano "Cappelli", in termini di autonoma organizzazione della filiera da parte dei coltivatori e di distribuzione geografica e qualità della produzione.

Sono state altresì prese in considerazione la personalità e le condizioni economiche di SIS, primo operatore nazionale nel settore sementiero, facente parte di un primario gruppo del settore agro-alimentare e avente rapporti privilegiati con rilevanti operatori del settore (consorzi agrari e Coldiretti), il crescente fatturato

riconducibile alla vendita delle sementi, e i significativi proventi derivanti dalle vendite del raccolto, controllate da SIS ad esito della sistematica stipula del contratto in questione.

L'Autorità ha, poi, correttamente ritenuto di non considerare quale circostanza attenuante la predisposizione – peraltro comunicata solo successivamente al termine di chiusura della fase istruttoria - del nuovo modello contrattuale avente ad oggetto esclusivamente l'acquisto delle sementi (e non anche la cessione del raccolto parr. 70 e ss. provv.), dal momento che ciò consisteva, in sostanza, nella mera interruzione di ulteriori comportamenti violativi, non rilevanti ai fini della riduzione della sanzione (*ex multis*, Consiglio di Stato, 18 maggio 2022, n. 3925).

Con riferimento alla durata delle violazioni, l'Autorità ha desunto che dagli elementi disponibili in atti emergeva che le condotte oggetto di accertamento erano state poste in essere da SIS sin dall'avvio delle proprie attività commerciali nell'annata agraria 2016/2017 ed erano ancora in essere al momento della conclusione della fase istruttoria.

Tale determinazione risulta corretta, se si considera che le evidenze agli atti comprovano che, già nel corso dell'annualità agraria 2016/2017, SIS aveva stipulato contratti di coltivazione, come emerge da una e-mail inviata nel settembre 2017 dall'ufficio commerciale di SIS a un'impresa agricola, in cui 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”* (par. 54 provv.).

In merito al termine finale di durata delle condotte sanzionate, il provvedimento ha adeguatamente chiarito che esse *“risultavano ancora in corso al momento della conclusione della fase istruttoria”*, ossia prima della conclusione del procedimento chiuso con l'adozione del provvedimento impugnato.

Il ricorso deve quindi essere respinto.

Le spese di lite seguono la soccombenza nei rapporti con l'Autorità resistente, mentre possono essere compensate nei confronti delle altre parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente alla rifusione in favore dell'Autorità resistente delle spese di lite, che si liquidano in complessivi euro 3.000 oltre accessori di legge; compensa le spese nei confronti delle altre parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 luglio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Francesca Petrucciani, Consigliere, Estensore

Alberto Ugo, Referendario

L'ESTENSORE
Francesca Petrucciani

IL PRESIDENTE
Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO