

*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato
Direzione Generale per la Concorrenza
Direzione Agricoltura, Farmaceutico e Trasporti*

Rif. AL22/LA

*00198 Roma.....
Piazza G. Verdi 6/a - Tel. 06 858211*

S.I.S. - Società Italiana Sementi S.p.A.
c/o studio legale Grimaldi e Associati
c.a. Avv.ti Francesco Sciaudone e Andrea
Neri
Via Pinciana, 25
00198 Roma
PEC: francescosciaudone@ordineavvocatiroma.org
aneri@pec.grimaldilex.com

Confederazione Generale dell'Agricoltura
Italiana - Confagricoltura
C.so Vittorio Emanuele II, 101
00186 Roma
PEC: presidenza@pec.confagricoltura.it

Associazione GranoSalus
c/o studio legale Dalfino
Via Andrea da Bari, 157
70121 Bari
PEC: dalfino.giuseppe@avvocatibari.legalmail.it

Associazione Codici Onlus - Centro per i
Diritti del Cittadino
Segreteria Nazionale
Via Belluzzo, 1
00149 Roma
PEC: associazione.codici@cert-posta.it

CIA - Agricoltori Italiani
Via Mariano Fortuny, 20
00196 Roma
PEC: presidentenazionalecia@legalmail.it

Confederazione Produttori Agricoli -
Copagri
Via Nizza, 154
00198 Roma
PEC: copagri@pec.copagri.it

TRASMISSIONE VIA PEC

PROCEDIMENTO: AL/22 – Sementi del grano senatore Cappelli.

OGGETTO: **Comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria** ai sensi dell'art. 12 della Delibera dell'Autorità 6 febbraio 2013, n. 24220, pubblicata in G.U. del 9 marzo 2013, n. 154, *Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di disciplina delle relazioni commerciali concernenti la cessione di prodotti agricoli e alimentari.*

SOMMARIO

I.	PREMESSA	3
II.	LE PARTI.....	4
III.	LE RISULTANZE ISTRUTTORIE.....	5
III.1	Elementi di diritto e prodotti d'interesse per il procedimento.....	5
III.1.1	Disciplina e controllo delle sementi: cenni	5
III.1.2	Il grano Cappelli e le sue sementi	9
III.1.3	Esclusiva di SIS sulle sementi di grano Cappelli e sua organizzazione commerciale 11	
III.2.	Condotte oggetto di accertamento istruttorio e loro evidenze.....	14
III.2.1	Sul subordino della fornitura di Sementi alla stipula di accordi di coltivazione.....	14
III.2.1.1	<i>Sulla fornitura di Sementi a coltivatori riuniti in reti d'impresa e cooperative</i>	21
III.2.1.2	<i>Definizione del prezzo di consegna del Raccolto e nuove condizioni di sua consegna parziale.....</i>	23
III.2.2	Sui ritardi e rifiuti ingiustificati di forniture delle Sementi.....	25
III.2.3	Sugli aumenti dei prezzi delle Sementi	31
IV.	LE ARGOMENTAZIONI DELL'IMPRESA PARTE DEL PROCEDIMENTO	33
V.	VALUTAZIONI	34
V.1	La sussistenza di un significativo squilibrio di potere contrattuale	34
V.2	L'imposizione di prestazioni prive di connessione con l'oggetto del contratto: il vincolo di filiera chiusa.....	37
V.3	L'adozione di condotte commerciali sleali	41
V.3.1	Discriminazioni e dinieghi ingiustificati di fornitura delle Sementi	41
V.3.2	Aumenti ingiustificati dei prezzi delle Sementi	44
V.4	Conclusioni sui profili di illiceità delle condotte	45

I. PREMESSA

1. In data 27 marzo 2019 la Direzione Istruttoria Agroalimentare, Farmaceutico e Trasporti della Direzione Generale per la Concorrenza (di seguito anche “Direzione Istruttoria”) ha comunicato alla S.I.S. - Società Italiana Sementi S.p.A. (“SIS”) e, in qualità di denunciante, alla Confederazione Generale dell’Agricoltura Italiana - Confagricoltura (“Confagricoltura”), l’avvio del procedimento istruttorio AL/22 (atto del 20 marzo 2019, prot. n. 25030, “provvedimento di avvio”), volto a verificare l’esistenza di presunte condotte commerciali di SIS in possibile violazione dell’art. 62, commi 1 e 2, del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1, *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito con modificazioni dalla Legge 24 marzo 2012, n. 27, così come attuato dal D.M. 19 ottobre 2012 n. 199 e applicabile dall’Autorità ai sensi della propria Delibera 6 febbraio 2013, n. 24220, *Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di disciplina delle relazioni commerciali concernenti la cessione di prodotti agricoli e alimentari* (“Regolamento”).

2. Il procedimento, attinente a condotte asseritamente poste in essere da parte di SIS nella commercializzazione di sementi di una varietà di grano duro denominata “Cappelli” (su cui v. meglio *infra*, §§23 ss.), è stato avviato sulla base delle informazioni e della documentazione acquisite agli atti nel corso delle attività di approfondimento pre-istruttorio. In particolare, il provvedimento di avvio ha fatto riferimento a: (1) una segnalazione di Confagricoltura pervenuta il 26 giugno 2018, successivamente integrata da un’audizione di suoi rappresentanti tenutasi il 1 marzo 2019¹; (2) una segnalazione di un membro del Parlamento UE, on. Ignazio Corrao, pervenuta il 31 ottobre 2018, successivamente integrata il 13 dicembre 2018²; (3) un’audizione di rappresentanti di un’associazione di produttori e consumatori di grano duro, GranoSalus (“GranoSalus”), tenutasi il 6 dicembre 2018, successivamente integrata il 13 dicembre 2018 e 22 febbraio 2019³; (4) un’audizione di rappresentanti del Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l’Analisi dell’Economia Agraria (“CREA”)⁴; (5) risposte di SIS a una richiesta di informazioni della Direzione Istruttoria, pervenute il 15 gennaio 2019, 17 gennaio 2019, 23 gennaio 2019, 15 febbraio 2019⁵. La Direzione Istruttoria

¹ Cfr. docs. 1 e 15 del fascicolo istruttorio.

² Cfr. docs. 2 e 7.

³ Cfr. docs. 3, 6, 7, 14.

⁴ Cfr. doc. 4.

⁵ Cfr. docs. 9, 10, 11, 12, 13.

ha inoltre tenuto conto delle informazioni contenute nelle interrogazioni parlamentari e conseguenti risposte sin qui formulate con riferimento alla gestione delle sementi del grano Cappelli⁶.

3. A seguito dell'avvio del procedimento istruttorio, in data 27 aprile 2019 sono stati svolti accertamenti ispettivi, con la collaborazione della Guardia di Finanza, presso la sede di SIS. Nel corso del procedimento sono stati sentiti in audizione i rappresentanti di SIS e del Centro Difesa e Certificazione di CREA ("CREA-DC"); la Direzione Istruttoria ha inoltre richiesto informazioni alle imprese SIS, Selet SAS di Accalai Alessandra ("Selet"), ditta Scaraia Giuseppe ("Scaraia"), Alce Nero S.p.A. ("AlceNero") e Gino Girolomoni Cooperativa Agricola ("Girolomoni").

4. A seguito di apposite istanze di partecipazione formulate ai sensi dell'art. 8 del Regolamento, e dell'accoglimento delle stesse, sono divenute parti del procedimento le associazioni Codici - Centro per i Diritti del Cittadino ("Codici"), GranoSalus, Confederazione Italiana Agricoltori - CIA ("CIA"), Confederazione Produttori Agricoli - Copagri ("Copagri"). Tutte le parti richiedenti hanno esercitato il diritto di accesso agli atti del procedimento, a decorrere dal maggio 2019. Copia dell'indice del fascicolo istruttorio è allegato alla presente comunicazione (All. n. 1).

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

II. LE PARTI

6. S.I.S. Società Italiana Sementi S.p.A. è una società per azioni di diritto italiano, attiva principalmente nella produzione e vendita di sementi. Il capitale sociale di SIS è detenuto per il

⁶Cfr. 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), e int. P-006943-17 del 10 novembre 2017 con risposta del 19 novembre 2017 (http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2017-006943-ASW_IT.html).

42,1% da Bonifiche Ferraresi S.p.A. (“BF”), mentre il restante 57,9% risulta ripartito tra vari consorzi agrari. Nel 2018 SIS ha realizzato un fatturato pari a circa € 36 milioni.

7. Confederazione Generale dell’Agricoltura Italiana - 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.

8. Codici - Centro per i Diritti del Cittadino 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.

9. 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, in particolare della coltivazione e consumo di grano duro.

10. Confederazione Italiana Agricoltori - 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, opera attraverso sedi regionali, provinciali e zonali.

11. Confederazione Produttori Agricoli - 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, opera attraverso sedi regionali, provinciali e comunali.

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

12. 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 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 adottate a livello UE in materia di commercializzazione dei prodotti sementieri e catalogo delle varietà delle specie di piante agricole (v. decreto legislativo 3 novembre 2003, n. 308). Con specifico riferimento alle sementi biologiche, rileva il D.M. 27 novembre 2009, n. 18354, contenente disposizioni per l'attuazione di alcuni regolamenti unionali; al proposito, si segnala che a partire dal gennaio 2021 entrerà in vigore il nuovo regolamento UE 2018/848, relativo alla produzione ed etichettatura dei prodotti biologici.

13. A livello nazionale, elementi normativi di rilievo per il settore sementiero si rinvencono ancora nel decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (c.d. codice della proprietà intellettuale), in particolare per quanto attiene il riconoscimento e la 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, a livello internazionale va fatto riferimento quantomeno alla Convenzione sulla Union pour la Protection des Obtentions Végétales (“Convenzione UPOV”), adottata a Parigi nel 1961, entrata in vigore nel 1968 e andata soggetta nel corso del tempo a varie revisioni.

14. Ai fini del presente procedimento rileva come dal precitato quadro normativo discendano specifiche competenze in capo a enti pubblici, i quali, sotto la supervisione del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari, Forestali e del Turismo (“MIPAAFT”), sono chiamati a controllare, garantire e far rispettare i requisiti fondamentali delle sementi⁷. 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 (“ENSE”).

15. 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

⁷ 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).

vengono iscritte le varietà adatte alle condizioni ambientali del territorio nazionale 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.

16. 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”)⁸. Di queste, la R1 e soprattutto la R2 sono categorie commerciali, in quanto destinate alla cessione a imprese agricole interessate alla semina, e risultano pertanto essere l’oggetto specifico delle attività commerciali delle imprese sementiere. Le categorie Pre-Base e Base, 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 R1 e R2 da destinare poi alla rivendita.

17. Le attività di semina, così come quelle di moltiplicazione, sono scandite dalle annate agrarie (“a.a.”), ovvero il lasso di tempo intercorrente tra la semina, il raccolto, e, nel caso in cui sia previsto, il pagamento e la produzione di *royalties* delle sementi, per cui il loro dato temporale si colloca sempre a cavallo di due anni solari⁹. Convenzionalmente, la durata di un’a.a. va dall’11 novembre di un anno al 10 novembre dell’anno successivo.

18. L’appartenenza di una semente a una determinata varietà e categoria è certificata da un’etichetta ufficiale (“cartellino”), rilasciata dal CREA-DC a valle dei propri controlli presso moltiplicatori e imprese sementiere, poi da queste ultime apposte 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*

⁸ 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).

⁹ Cfr. doc. 9, comunicazione di SIS del 15 gennaio 2019, p. 2.

*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*¹⁰.

19. 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 monovarietale, soltanto la certificazione è efficace garanzia della fonte sul medio periodo¹¹.

20. 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*, il cui costo può incidere anche in misura rilevante sul prezzo del prodotto finale.

¹⁰ Cfr. doc. 181, p. 2.

¹¹ Cfr. doc. 219, p. 10 (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 risemine 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 all'autoproduzione e reimpiego sono sempre molto inferiori ai guadagni persi in termini della miglior resa produttiva ottenuta quando s'impieghino sementi certificate” (doc. 181, pp. 2-3).

21. Per quanto riguarda le sementi biologiche (“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 interessati¹². Per rientrare nella banca dati, le sementi devono rispondere ai particolari 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.

22. 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)”*¹³. 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

23. A esito delle attività di ricerca e sviluppo (“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*)¹⁴; per le relative attività tecniche – ovvero mantenimento di purezza genetica e grado

¹² V. la circolare MIPAAFT n. 92642 del 28 dicembre 2018 (<http://scs.entecra.it/biologico-indice/biologic.html>).

¹³ Cfr. doc. 181, p. 2.

¹⁴ Cfr. doc. 4 del fascicolo istruttorio, verbale di audizione di CREA, 12 dicembre 2018, p. 2.

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 Cerealicoltura (“CREA-CER”).

24. 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; per lungo tempo 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 resa produttiva maggiore (resa che, come per la generalità dei cereali, viene misurata in “granella”, ovvero la massa dei chicchi presenti nella spiga e separati dalla paglia dopo la trebbiatura). 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 sviluppatesi autonomamente in varie località d’Italia.

25. 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 comuni¹⁵. 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 €/quintale rispetto a 20 €/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”.

26. 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 totale¹⁶. 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-

¹⁵ 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).

¹⁶ Cfr. doc. 9, p. 4.

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 ha¹⁷.

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

27. 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, ovvero quelle di categoria R1 e R2, relativi rispettivamente all'intero territorio nazionale a esclusione della Sardegna (Scaraia) e a quest'ultima sola Regione (Selet).

28. A seguito di una formale disdetta preventiva di tali contratti di licenza, inviata a Scaraia e Selet in vista della naturale scadenza degli stessi prevista per l'ottobre 2016¹⁸, 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 Cappelli¹⁹, dando un termine ai soggetti interessati di 15 giorni per la partecipazione.

29. 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. 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*

¹⁷ Cfr. doc. 212, risposta di SIS a richiesta di informazioni e deduzioni difensive, 25 giugno 2019, p. 17.

¹⁸ 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. 3); Selet e Scaraia 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 Scaraia 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.).

¹⁹ http://sito.entecra.it/portale/cra_avviso.php?id=17441&tipo=gara&lingua=IT.

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". Ancora: "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"²⁰.

30. 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*, §6) – 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 nazionale si avvale della collaborazione di tutte le strutture consortili che aderiscono alle società per azioni consortile CAI (Consorti Agrari d'Italia)"²¹.

31. Sulla base delle manifestazioni d'interesse ricevute (tra cui anche quella di uno dei precedenti licenziatari, Scaraia), 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 2016²². 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 ("Licenza-CREA")²³.

²⁰ Cfr. doc. 9, all. a), pp. 9-12-13.

²¹ Cfr. doc. 9, all. a), pp. 9-15.

²² http://sito.entecra.it/portale/public/documenti/det96_cappelli.pdf.

²³ Doc. 9, all. ti b) e c).

32. 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”* (“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 a versare a CREA delle *royalties* secondo misure prestabilite diverse a seconda delle categorie di Sementi certificate Pre-base, Base, R1 e R2, sulla base delle quantità cedute (art. 9). 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).

33. Successivamente all’assegnazione della Licenza-CREA, l’impresa sementiera ha dato pronta 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 – più di recente dotata anche di specifiche caselle e-mail dedicate a gestire la corrispondenza relativa alle richieste di Sementi da parte di coltivatori interessati²⁴ – ha fortemente sviluppato i rapporti con il circuito dei consorzi agrari, predisponendo al proposito un apposito accordo-quadro²⁵.

34. Sempre con riferimento ai rapporti con i consorzi, 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”*²⁶. Ancora, dopo aver riconosciuto 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 valutazioni di tipo più ampiamente commerciale”*, i rappresentanti dell’impresa hanno inoltre chiarito che *“con specifico riferimento al grano Cappelli, i consorzi*

²⁴ Cfr. doc. 65, e-mail del 27 luglio 2018.

²⁵ Cfr. doc. 50, e-mail del 2 novembre 2016, all. 2.

²⁶ Cfr. doc. 20, all. 3, p. 2.

*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*²⁷.

III.2. Condotte oggetto di accertamento istruttorio e loro evidenze

35. Secondo quanto indicato nel provvedimento di avvio, sono state ricondotte a SIS una serie di condotte relative alla commercializzazione delle Sementi oggetto della Licenza-CREA asseritamente 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 ("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.

Tanto richiamato, qui di seguito si procederà a una rassegna delle evidenze agli atti acquisite dalla Direzione Istruttoria, distinta per ciascuna delle condotte appena richiamate.

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

36. L'imposizione da parte di SIS della stipula di contratti di coltivazione volti a ottenere l'esclusiva sul Raccolto è stata segnalata da varie parti, spesso riferendosi a contratti o rapporti "di filiera", una denominazione corrispondente anche a quella impiegata informalmente da SIS (cfr. *infra*, §§47 ss.). Secondo i rappresentanti di GranoSalus, ad esempio, SIS *"starebbe facendo leva sull'esclusiva riconosciutale 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*

²⁷ Cfr. doc. 186, verbale di audizione di SIS, 27 maggio 2019, p. 6.

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]”²⁸.

37. 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”,* richiamando al riguardo *“uno scambio di corrispondenza tra un’impresa agricola e SIS [...] da cui si evince che, alla richiesta da parte di imprese agricole di ottenere sementi per poter produrre [Grano Cappelli] con l’intenzione di venderlo poi autonomamente, SIS prima ha risposto evasivamente, poi – senza più ricorrere a messaggi scritti, ma solo rispondendo per le vie brevi – ha negato la sementi”.* Infine, è stato fatto presente 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”²⁹.*

38. La Direzione Istruttoria ha acquisito 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 2016³⁰, 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”³¹*; (2) *“accordo di coltivazione per produzione di frumento destinato ad un percorso di filiera”,* o *“accordo di coltivazione per produzione di frumento da filiera”³².*

²⁸ Cfr. doc. 3, pp. 2-3.

²⁹ Cfr. doc. 3, p. 3; per lo scambio di corrispondenza richiamato nella citazione v. doc. 3, all. 6.

³⁰ Cfr. doc. 83 (e-mail circolato tra vari destinatari interni a SIS il 28 ottobre 2016), dove si legge: “[...] in giornata ti invierà 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 [...]”.

³¹ Cfr. doc. 9, all.ti f), i), l), m).

³² Cfr. doc. 9, all.ti g), h), n); doc. 12, all.ti 01 e 02.

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

40. 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 €/q per la granella coltivata in convenzionale e 80 €/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.

41. 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*".

42. 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, la Direzione Istruttoria ha 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. 2017/2018³³, da cui risulta che in tale periodo, su 409 coltivatori individuati da rapporti contrattuali effettivi³⁴ che hanno acquistato le Sementi, 368 hanno consegnato il Raccolto, per una percentuale pari al 90%.

43. La documentazione agli atti prova peraltro come già nel corso dell'a.a. 2016/2017 SIS abbia stipulato contratti di coltivazione. Esemplare, 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”*³⁵. 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 30); sono altresì 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 messaggi e-mail avvenuto nel gennaio 2017 tra SIS e un importante operatore interessato a ottenere Sementi per la produzione di frumento³⁶.

44. Tanto rilevato, si riscontra come dalla lettura del database fornito da SIS³⁷ 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*, §31). In via prudenziale e più favorevole all'impresa, la Direzione Istruttoria ha pertanto assunto che, in

³³ Cfr. doc. 10, all. B.

³⁴ Per effettivi s'intendono qui i rapporti contrattuali risultanti dal database fornito da SIS che, una volta distinti per nome cliente, 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”.

³⁵ Doc. 35, e-mail del 28 settembre 2017

³⁶ Cfr. doc. 9, all. ti g) e h); doc. 85, e-mail del 25-26 gennaio 2017.

³⁷ Doc. 10, all. A.

vista della disponibilità di Sementi per la successiva a.a. 2017/2018, da SIS indicata come “*primo anno di gestione commerciale*”³⁸, la maggior parte dei contratti riportati nel citato database siano riconducibili a rapporti con moltiplicatori: ciò non elimina tuttavia la circostanza che, tenuto conto degli elementi agli atti richiamati al paragrafo precedente, le condotte di seguito discusse siano da intendersi avviate da SIS a partire dall’a.a. 2016/2017.

45. Quanto, infine, all’a.a. 2018/2019, SIS ha fornito i dati completi relativi alle vendite di Sementi (corrispondenti a 587 forniture a soggetti diversi), ma non agli acquisti di Raccolto, in quanto l’acquisizione dei secondi sarebbe ancora in corso per l’avvenuto protrarsi delle operazioni di raccolta e conseguente stoccaggio³⁹. Preso atto di tale carenza del dato informativo, la Direzione Istruttoria rileva come, a fronte delle grandezze numeriche e relazioni registrate nella precedente a.a. 2017/2018 in relazione a stipula del Contratto-SIS e conferimento del Raccolto, appaia ragionevole ritenere anche per la nuova annata agricola percentuali elevate al proposito.

46. A fronte dei precitati dati forniti da SIS, le attività ispettive presso la sede dell’impresa hanno portato all’acquisizione agli atti di ampie evidenze di interlocuzioni tra gli uffici commerciali di SIS e coltivatori interessati alle Sementi, da cui risulta che SIS ha ricorrentemente dichiarato 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 significativa quando si tenga conto che, in base ad altre evidenze, risulta chiaramente come nelle trattative relative alle forniture di Sementi l’impresa abbia privilegiato contatti commerciali diretti per via telefonica, tali da non lasciare evidenze scritte⁴⁰.

³⁸ Cfr. doc. 212, p. 15. In altra occasione, i rappresentanti dell’impresa hanno ulteriormente specificato che “tutte le attività di commercializzazione delle Sementi sono avvenute a partire dall’annata agraria 2017/2018, quando è stata venduta la prima produzione di R2 ottenuta sulla base delle moltiplicazioni avviate subito dopo la stipula della licenza esclusiva con CREA nel dicembre 2016” (doc. 186, pp. 6-7).

³⁹ Cfr. doc. 217, risposta di SIS a richiesta di informazioni, 31 luglio 2019, p. 1.

⁴⁰ 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).

47. 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*”⁴¹;
- 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 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 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*”

⁴¹ 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).

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*”.

48. 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.

49. Quanto alle comunicazioni interne a SIS, si richiama come, 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 (“d.g.”) di SIS scriva al proprio ufficio commerciale: “*spieghiamo a questo sc[i]enziato che la varietà Cappelli è una filiera chiusa*”⁴². Che il rifiuto di fornire Sementi in

⁴² Doc. 47, e-mail del 21 aprile 2017.

caso di mancata stipula del Contratto-SIS fosse da ritenersi una pratica illegittima nei confronti dei coltivatori è stato peraltro percepito chiaramente all'interno dell'impresa, come dimostra 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.”*⁴³.

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

50. 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’”* (“Accordo SIS-AlceNero”) ⁴⁴. Per comprendere appieno i contenuti di tale contratto e i possibili condizionamenti alla sua 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 ⁴⁵.

51. 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 €/Kg); (ii) SIS riacquista dai coltivatori-soci di cui al precedente punto il loro intero Raccolto al prezzo di 80 €/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 €/q, dunque con un sovrapprezzo riconosciuto a favore di SIS pari a 8 €/q rispetto al prezzo pagato da questa per la medesima granella ritirata dai coltivatori-soci di AlceNero.

⁴³ Doc. 74, e-mail dell'8 settembre 2017.

⁴⁴ Doc. 103, allegato a e-mail del 9 novembre 2018.

⁴⁵ Nella sua risposta a una richiesta di informazioni inviata dalla Direzione Istruttoria, 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, pp. 3-4).

52. A fronte, da un lato, della pluralità di coltivatori-soci di AlceNero interessati a ottenere le Sementi per continuare ad alimentare le attività produttive dell'impresa, e, dall'altro, della necessità di quest'ultima di continuare ad approvvigionarsi di grano Cappelli a causa della consolidata rilevanza 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 vengano 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”*⁴⁶.

53. AlceNero, dal canto suo, ha effettivamente rappresentato le proprie riserve rispetto ai contenuti operativi dell'Accordo SIS-AlceNero. In particolare, in una sua comunicazione 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”*⁴⁷.

54. Le contrattazioni relative all'Accordo SIS-AlceNero sono avvenute sotto l'obiettivo pressione per l'impresa di dover trattare con il monopolista legale delle Sementi: infatti, *“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.”*⁴⁸.

⁴⁶ Doc. 15, verbale di audizione di Confagricoltura, 1 marzo 2019, p. 3.

⁴⁷ Doc. 219, p. 10.

⁴⁸ Doc. 219, p. 9.

55. Sempre per quanto riguarda i rapporti commerciali stabiliti da SIS con imprese interessate alla trasformazione di grano Cappelli a partire dal Raccolto prodotto da coltivatori con i quali le stesse imprese hanno rapporti privilegiati, rileva altresì un accordo stipulato sempre nel novembre 2018 da SIS 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 ("Montebello").

56. Tale accordo, pur non imponendo come nel caso dell'Accordo SIS-AlceNero l'intermediazione di SIS (con relativo sovrapprezzo) per la consegna del Raccolto ad AlceNero, ha comunque consentito all'impresa sementiera di replicare per la generalità dei coltivatori associati a Girolomoni/Montebello le medesime condizioni economiche previste nel Contratto-SIS. Secondo quanto acquisito agli atti, infatti, l'accordo in discorso ha stabilito che: (a) SIS fornisce alle imprese agricole socie di Montebello Sementi bio alle comuni condizioni economiche previste dal Contratto-SIS (prezzo di 180 €/q); (b) Montebello acquista il Raccolto dalle imprese socie al prezzo di 80 €/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); (c) Montebello rivende il Raccolto a Girolomoni al prezzo di 83 €/q⁴⁹.

III.2.1.2 Definizione del prezzo di consegna del Raccolto e nuove condizioni di sua consegna parziale

57. Per quanto la questione del corrispettivo riconosciuto da SIS ai coltivatori per la riconsegna del Raccolto ai sensi del Contratto-SIS non sia stata oggetto di specifiche contestazioni da parte dei segnalanti, avendo anzi trovato riscontri circa una sua congruità di fondo sin dalla fase pre-istruttoria⁵⁰, ai fini della complessiva considerazione delle condotte di SIS si evidenzia come dalla documentazione agli atti emerga pure un chiaro intento di SIS a eliminare possibili offerte competitive residuali, in particolare quando provenienti da organizzazioni intenzionate a sviluppare autonomi percorsi di filiera. Risulta infatti che, subito dopo l'assegnazione della Licenza-CREA, e

⁴⁹ Cfr. doc. 220, comunicazione di Girolomoni del 26 agosto 2019, p. 1.

⁵⁰ "Per quanto riguarda il prezzo riconosciuto da SIS, pari a 80/60 euro/q a seconda che la coltivazione avvenga in biologico o meno, i rappresentanti dell'Associazione ritengono che sia congruo con quello attualmente ottenibile sul mercato, e dunque garantisca ai coltivatori una sicurezza di margine: al contempo, preoccupa che un unico soggetto stia rapidamente ottenendo il controllo sull'intera filiera, una volta stabilito il quale potrebbe poi disporre dei nuovi prezzi di acquisto a suo piacimento" (doc. 3, verbale di audizione di GranoSalus, p. 3). In maniera similare, AlceNero ha considerato che "[...] gli 80€/q. garantiti (a partire dal raccolto 2019) agli agricoltori rappresentano una quotazione decisamente positiva e migliorativa rispetto al passato" (doc. 219, p. 11).

prima ancora della sua stipula formale, sia avvenuto all'interno di SIS un confronto volto a pervenire a un prezzo di riferimento per il conferimento della granella che fosse inferiore a quotazioni al momento offerte sul territorio nazionale.

58. Al proposito, nell'ottobre 2016 un commerciale di SIS scrive al d.g. e presidente della società: *“Buon giorno Ho parlato con [omissis], mi dice che Siena sta facendo contratti da filiera sul Cappelli offrendo al coltivatore 65/68 euro/gle..... e questo disturba. Io ho detto che il nostro prevede 50 euro sul convenzionale più eventuale premio. Ho messo l'accento sul fatto che alla fine i due prezzi non saranno poi così distanti e che comunque la filiera di Siena pecca del fatto che il portaseme che useranno non sarà certamente un seme di qualità e che sarà destinato a finire.... visto che il seme certificato e di qualità certa sarà solo ed esclusivo SIS”*⁵¹. Come visto, il prezzo per la granella di qualità convenzionale infine riconosciuto da SIS ai sensi del Contratto-SIS e rimasto finora invariato è di 60 €/q, ovvero una quotazione inferiore a quella verificata nel caso appena citato. Significativa, nel messaggio, è anche l'enfasi data alla situazione di monopolio nella disponibilità delle Sementi, attesa a breve in capo a SIS, percepita come leva per controllare i prezzi del mercato a valle della granella.

59. Sempre per quanto attiene le condizioni stabilite unilateralmente nel Contratto-SIS e applicate alla generalità dei coltivatori, dalle evidenze istruttorie è emerso che SIS, a partire dalla successiva 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. Nondimeno, anche le nuove condizioni contrattuali – di nuovo approntate da SIS in maniera unilaterale – si mostrano molto rigide, richiedendo il versamento di un contributo pari a 10 €/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”*⁵².

⁵¹ Doc. 37, e-mail del 17 ottobre 2016.

⁵² Doc. 23, all. 1, allegato a e-mail dell'8 novembre 2018.

60. Anche sulla base di altre evidenze agli atti, da cui risultano in particolare 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 Italia⁵³, 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. Significativo, tuttavia, è quanto scrive un dipendente dell'ufficio commerciale di SIS a un coltivatore, dal momento che – forse involontariamente – nel messaggio si lascia intendere il fine di mantenere un prezzo elevato a carico dell'impresa agricola interessata all'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*”⁵⁴.

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

61. Con riferimento al secondo capo di contestazione di cui al provvedimento di avvio, gli accertamenti istruttori hanno portato alla luce come in numerosi casi SIS abbia mantenuto una peculiare arbitrarietà 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 o meno le Sementi che si mostrano del tutto svincolate dall'effettiva disponibilità di prodotto.

62. Significativo in proposito è uno scambio di messaggi intercorso nel gennaio 2017 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, chiede: “[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*”⁵⁵.

⁵³ Doc. 48, e-mail dell'8 dicembre 2017.

⁵⁴ Doc. 112, e-mail del 10 novembre 2018.

⁵⁵ Doc. 85, e-mail del 25 gennaio 2017.

63. Ancora, in un altro scambio interno risalente al dicembre 2018 il d.g. di SIS, nel commentare con un dipendente dell'ufficio commerciale la richiesta di chiarimenti sul Contratto-SIS e la Licenza-CREA da parte di un coltivatore, trasmette il messaggio in copia al presidente della società per lasciare a lui l'ultima parola sull'opportunità di una fornitura, suggerendo d'impiegare in maniera capziosa l'argomento della mancanza di prodotto: “[...] *dovrebbe essere un altro rompi scatole. Se [il presidente] d'accordo direi che il seme varietà Cappelli è terminato*”⁵⁶. 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...*”⁵⁷.

64. Di fatto, SIS ha fatto ampio ricorso a giustificazioni scientemente infondate per negare le Sementi a determinati coltivatori. Esemplare 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 concertare una risposta in maniera palesemente capziosa: “*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 germinabilitàecc...ecc....dove evadiamo prima i contratti triennali di fornitura ed in scala cronologica le prenotazioni che superano ampiamente le disponibilitàè solo nelle prossime settimane sapremo il risultato ecc...*”⁵⁸.

65. Da numerose evidenze agli atti emerge inoltre in maniera distinta come, oltre alla più generica arbitrarietà già evidenziata nei paragrafi precedenti, 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, in particolare, in positivo, alla Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (“Coldiretti”), e, in negativo, a Confagricoltura.

⁵⁶ Doc. 130, e-mail del 7 dicembre 2018.

⁵⁷ Doc. 120, e-mail del 6 dicembre 2018.

⁵⁸ Doc. 132, e-mail del 30 ottobre 2018.

66. Al proposito, si richiama in primo luogo uno scambio di messaggi tra un agente commerciale e il d.g. di SIS, avvenuto nell'a.a. 2017/2018, dove il primo scrive al secondo: *“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...”*⁵⁹. Anche per la successiva a.a. 2018/2019, rispetto a una richiesta di fornitura di Sementi inoltrata dall'ufficio commerciale di SIS al presidente della società, quest'ultimo considera: *“Intanto verifichiamo se è vero che è coldiretti a me dicono Confagricoltura sentiamo coldiretti locale”*⁶⁰. Ancora, nel precitato doc. 132 un impiegato dell'ufficio commerciale di SIS 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 commerciale aggiunge: *“gli rispondo NO.....”*.

67. Da evidenze agli atti emerge che tra SIS e Coldiretti sussistano rapporti consolidati, ancorché su base del tutto informale, rispetto alla gestione delle Sementi: ne è prova che, 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”*⁶¹.

68. All'interno di SIS, l'appartenenza attuale o prossima di un coltivatore a Coldiretti viene indicata in gergo come *“targa”*. Il significato dell'espressione si ricava agevolmente, oltre che dal più generale tenore di vari messaggi, da alcuni specifici passaggi in alcuni documenti. 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?”*⁶².

⁵⁹ Doc. 43, e-mail del 28 settembre 2017.

⁶⁰ Doc. 131, e-mail del 16 novembre 2018.

⁶¹ Doc. 31, e-mail del 15 gennaio 2018.

⁶² Doc. 157, e-mail dell'11 aprile 2018.

69. 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?”*⁶³. Da un altro scambio interno alla società si evince come sia fatta circolare anche una lista di *“nominativi delle imprese agricole interessate alla semina del [Cappelli]”*, cui viene aggiunta come postilla: *“... Tutti targati”*⁶⁴.

70. La questione della “targa” ritorna in un ulteriore 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 possibilmente “targate” o “targabili”*⁶⁵. Tale messaggio rileva anche per il riferimento in esso contenuto all'opportunità di mantenere un tempo molto limitato tra consegna delle Sementi e semina, il quale pare indice di uno specifico intento da parte di SIS di fare leva sulla dipendenza tecnica dovuta ai tempi di semina.

71. Al riguardo, si richiama in primo luogo uno scambio di e-mail risalente al novembre 2017, intercorso tra SIS e un'impresa dettasi molto delusa per non aver potuto ottenere informazioni utili sulla disponibilità delle Sementi in tempi ragionevoli rispetto alla stagione di semina⁶⁶. In maniera simile si possono richiamare anche messaggi di altre aziende agricole: peraltro, mentre una di queste si limita a esprimere il proprio rammarico per non aver ottenuto risposta e doversi riorganizzare a stagione di semina ormai inoltrata⁶⁷, altre si mostrano ben più contrariate, fino a paventare il ricorso ad azioni legali per il perdurante mancato riscontro alle richieste di fornitura di Sementi⁶⁸.

⁶³ 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).

⁶⁴ Doc. 57, e-mail del 27 febbraio 2017.

⁶⁵ Doc. 27, e-mail del 21 febbraio 2017.

⁶⁶ “[...] 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” (doc. 114, e-mail del 7 novembre 2018).

⁶⁷ “[...] a questo punto mi organizzo, mi fa solo rabbia che nessuno si sia degnato di rispondere” (doc. 135, e-mail del 16 novembre 2018).

⁶⁸ “[...] 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).

72. Sempre in merito alla selezione discriminatoria delle controparti per la stipula del Contratto-SIS, infine, si ha evidenza di uno scambio di messaggi e-mail intercorso tra rappresentanti di SIS, consorzi agrari e Coldiretti, avvenuto a valle di un incontro che viene riassunto 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”*; il messaggio prosegue poi richiamando modalità di stipula 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”*⁶⁹, peraltro a conferma di quanto già emerso in fase istruttoria⁷⁰.

73. 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*, §34). 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”*⁷¹.

74. 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 di rapporti commerciali più ampi, in particolare per quanto riguarda la fornitura di altre sementi⁷². La questione appena richiamata si mostra di particolare interesse in quanto gli atti istruttori mostrano

⁶⁹ Doc. 41, e-mail del 7 marzo 2018.

⁷⁰ Un coltivatore ha 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; lo stesso consorzio si occupa inoltre per SIS delle attività di stoccaggio del GC ritirato nell'area del Ferrarese sulla base dei contratti di coltivazione. 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”* (doc. 15, p. 2).

⁷¹ Doc. 78, e-mail del 21 settembre 2017.

⁷² 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).

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 prestabilita e concordata tra tali soggetti delle Sementi da fornire ai coltivatori rispetto alle varie aree del territorio nazionale, di nuovo in assenza di criteri obiettivi trasparenti e condivisi, e tantomeno in adempimento di piani pubblici di politica agraria.

75. In tal senso, rileva 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, comincerei a comunicare le superfici (fatto salvo il Biologico)”*⁷³.

76. 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”*⁷⁴. 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[?]”*⁷⁵. La richiesta è peraltro rimasta inevasa, provocando l’exasperazione del richiedente⁷⁶.

⁷³ Doc. 80, e-mail del 20 ottobre 2018.

⁷⁴ Doc. 158, e-mail dell’11 ottobre 2017.

⁷⁵ Doc. 152, e-mail del 26 ottobre 2018.

⁷⁶ “[...] sono sempre in attesa di riscontro. A chi mi posso rivolgere per seminare, non oro, ma il senator cappelli???” (doc. 152, e-mail del 30 ottobre 2018).

III.2.3 Sugli aumenti dei prezzi delle Sementi

77. 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 €/kg, senza distinzione tra seme conciato e non conciato;
- (2) nell'a.a. 2017/2018 1,45 €/kg (non conciato) e 1,55 €/kg (conciato);
- (3) nell'a.a. 2018/2019 1,50 €/kg (non conciato) e 1,60 €/kg (conciato).

Per quanto riguarda le Sementi bio, il prezzo richiesto da SIS nell'a.a. 2018/2019 è corrisposto a 1,80 €/kg (doc. 15, all. 1), mentre non risultano agli atti evidenze di forniture avvenute nell'a.a. 2017/2018.

78. 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 Scaraia sono corrisposti rispettivamente a 0,88 e 0,90 €/kg per le sementi convenzionali, e, nel caso di Scaraia, a 1,00 €/kg per quelle bio⁷⁷. 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 quasi il 60% in più rispetto alla situazione precedente. Ai fini del presente procedimento, tale incremento rileva in quanto non appare trovare giustificazioni in spese di R&S, nuova impiantistica o inedite lavorazioni sostenute dal nuovo esclusivista.

79. Secondo quanto dichiarato dal d.g. di SIS, infatti, perlomeno per l'avvio delle attività di rivendita nel 2016 il fabbisogno di Sementi dell'impresa è stato soddisfatto da forniture di un soggetto terzo, pertanto le prime partite di Sementi vendute ai nuovi livelli di prezzo non hanno di fatto 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

⁷⁷ Cfr. doc. 15, all. 2; doc. 211, p. 3.

2016/2017”⁷⁸. La mancanza d’interventi di tipo tecnico da parte di SIS sulle Sementi nel primo anno d’esclusiva pare 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*, §38).

80. Con specifico riferimento alle Sementi conciate, rileva inoltre come il costo dei possibili trattamenti, secondo quanto dichiarato dai rappresentanti di SIS, possa variare anche sensibilmente, andando da un minimo di 4 a un massimo di 11 €/q⁷⁹: i coltivatori, tuttavia, in base al Contratto-SIS si trovano sempre a pagare uno stesso prezzo, anche quando la concia applicata sia quella avente per SIS il costo inferiore.

81. 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 segnalante⁸⁰, 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 €/q, a seconda che la distanza dai propri magazzini rientri o meno nel raggio di 200 km.

82. Infine, a fronte di quanto stabilito nel Contratto-SIS circa l’applicazione di interessi di mora pari al 3% per pagamenti delle Sementi 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*

⁷⁸ Cfr. doc. 20, all. 3, p. 1. 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 propongono, 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).

⁷⁹ “*Allo stato attuale, SIS opera tre diversi tipi di concia: (i) Systiva (il più completo e di conseguenza più caro rispetto al convenzionale non trattato, ca. 11 euro in più), (ii) Scenic (ca. 4 euro in più rispetto al convenzionale non trattato), C3 (circa il medesimo prezzo di Scenic)*” (doc. 20, all. 3, p. 1).

⁸⁰ Cfr. doc. 15, p. 4.

*tale eventualità, in ragione degli usi caratteristici dei contratti con gli agricoltori, è molto rara*⁸¹. Se ne desume che il prezzo di riferimento applicato da SIS nella stragrande maggioranza dei casi – tipicamente quelli corrispondenti agli usi del settore – finisca per dover quasi sempre essere considerato maggiorato del 3%.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELL'IMPRESA PARTE DEL PROCEDIMENTO

83. Nel corso dell'istruttoria, SIS ha presentato una serie di argomentazioni difensive volte a contrastare le contestazioni contenute nel provvedimento di avvio: ciò è avvenuto, in particolare, nel corso di un'audizione dei propri rappresentanti tenutasi con la Direzione Istruttoria, in un documento di risposta alle richieste di informazioni formulate nella medesima audizione e in ulteriori comunicazioni⁸². Nel complesso, le difese di SIS – che attengono esclusivamente le a.a. 2017/2018 e 2018/2019, in quanto, come già anticipato (*supra*, §44), la società sostiene di aver avviato le attività commerciali relative alle Sementi solo a partire dall'autunno 2017 – possono riassumersi come segue.

84. Con riferimento al subordino della fornitura di Sementi alla stipula del Contratto-SIS, l'impresa ha sostenuto che: (1) 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 distinti vanno pertanto mantenuti; (2) volumi significativi di Sementi sono stati ceduti mediante accordi che prevedono la cessione del Raccolto a soggetti terzi rispetto alla stessa SIS, richiamando a tale riguardo i casi di AlceNero e Girolomoni; (3) sono state consegnate Sementi a coltivatori anche in assenza di stipula del Contratto-SIS; (4) 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; (5) in ogni caso, i coltivatori che hanno consegnato a SIS il Raccolto si sono determinati a farlo in ragione dell'obiettivo convenienza delle condizioni offerte da SIS.

85. Con riferimento al ritardo o rifiuto ingiustificato di fornire le Sementi ai coltivatori richiedenti, l'impresa ha sostenuto che: (1) a fronte di volumi di Sementi complessivamente offerti da SIS in significativo aumento rispetto alle precedenti gestioni, le mancate forniture si riferiscono a un numero trascurabile di episodi; (2) salva la discrezionalità nella scelta dei contraenti di cui SIS

⁸¹ Doc. 20, all. 3, p. 2.

⁸² Cfr. docs. 186, 199, 200, 212, 215, 217.

dispone nell'esercizio dell'attività d'impresa, i casi di mancata fornitura trovano giustificazione sulla base di ragioni legittime, circostanze e criteri obiettivi. In particolare, SIS ha rilevato in proposito come la discriminazione in base all'appartenenza delle possibili controparti a determinate organizzazioni di rappresentanza agricola sarebbe smentita dall'avvenuta sottoscrizione del Contratto-SIS da parte di appartenenti a organizzazioni diverse. Per altro verso, 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; (3) a riprova della propria buona fede, SIS ha comunque di recente sollecitato un'interlocuzione con CREA, in quanto licenziante delle Sementi, per condividere criteri volti a ottimizzare la gestione delle richieste di Sementi.

86. Con riferimento agli aumenti significativi riscontrati nei prezzi delle Sementi rispetto alle gestioni dei precedenti licenziatari, l'impresa ha infine sostenuto che la sua nuova gestione è stata caratterizzata da una serie di processi industriali, attività di R&S e iniziative tecnologiche di cui ha fornito alcune prove documentali e che, nell'aver determinato significativi incrementi qualitativi e di resa nelle Sementi, hanno comportato aumenti dei prezzi applicati ai coltivatori obiettivamente giustificati.

V. VALUTAZIONI

V.1 La sussistenza di un significativo squilibrio di potere contrattuale

87. Il procedimento in oggetto è stato avviato ai sensi dell'art. 62, commi 1 e 2, del D.L. n. 1/2012, da interpretarsi ai sensi dell'art. 4, comma 2, del Decreto: la disposizione impone il rispetto dei principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca correttezza delle prestazioni (art. 62, comma 1), nonché vieta di adottare condizioni contrattuali indebitamente squilibrate nelle relazioni commerciali per la cessione dei prodotti agricoli e alimentari (art. 62, comma 2), abusando da parte di un contraente della propria maggior forza commerciale.

88. Il comma 2), in particolare, vieta di: (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.

89. La rilevanza, ai sensi dell'art. 62, commi 1 e 2, del D.L. n. 1/2012, di condotte d'impresa mantenute nell'ambito di relazioni commerciali in materia di cessioni di prodotti agricoli ed alimentari, la cui consegna avvenga nel territorio italiano, presuppone come già menzionato la sussistenza di un significativo squilibrio di potere negoziale tra le parti, dovuto alla maggior forza commerciale di uno dei contraenti. Con riferimento al caso in esame, ricorrono una serie di elementi, riscontrati già nel provvedimento d'avvio e ampiamente confermati dalle evidenze istruttorie raccolte agli atti, che inducono a riconoscere in capo a SIS una tale forza rispetto alla generalità delle sue controparti nella compravendita delle Sementi.

90. In primo luogo, rileva in termini oggettivi la forte asimmetria dimensionale delle controparti in termini di rispettivi fatturati, da intendersi quale indice sintomatico di squilibrio contrattuale⁸³. Al riguardo, è sufficiente considerare come SIS sia la principale impresa sementiera nazionale, con un fatturato corrisposto nel 2018 a € 36 milioni, mentre, sull'altro versante contrattuale, i coltivatori interessati alle Sementi sono imprese agricole di piccole dimensioni. SIS, inoltre, risulta partecipata in maniera preminente da BF, primario gruppo terriero-agroalimentare operante a livello nazionale e titolare di una filiera integrata che va dalla produzione di sementi a quella di lavorati alimentari: anche in conseguenza di ciò SIS conta pertanto su una posizione di assoluta preminenza, anche sotto il profilo economico-finanziario, che le controparti contrattuali non possono in alcun modo controbilanciare.

91. Ancora con riferimento agli elementi di fatto apprezzabili nell'accertamento del potere contrattuale detenuto da SIS, rileva come l'impresa vanti un rapporto consolidato di distribuzione

⁸³ In proposito, oltre a quanto già rilevato in precedenti procedimenti (cfr. proc. AL15A - Coop-GDO/Panificatori, provv. N. 27821 del 27 giugno 2019, §§183 ss.), v. anche la Dir. UE 2019/633 del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare, considerando n. 9 e art. 1.

commerciale dei propri prodotti, tra cui le Sementi, con i consorzi agrari, ovvero strutture che dispongono di un controllo operativo assolutamente unico del territorio nazionale e delle attività agricole svolte a suo interno: strutture, va ricordato, che della stessa SIS sono in molti casi anche azionisti. In questa prospettiva, i coltivatori vedono in SIS, così come nei consorzi agrari che operano quali suoi agenti commerciali, delle controparti di riferimento non soltanto per le Sementi, ma pure per una pluralità di altri beni e servizi necessari alla propria impresa. L'attività istruttoria, inoltre, ha consentito di accertare la rilevanza dei rapporti intercorrenti tra SIS e una primaria organizzazione di rappresentanza, Coldiretti, presso le cui sedi i coltivatori – anche quando non affiliati alla stessa – sono stati addirittura forzatamente indirizzati per sottoscrivere il Contratto-SIS (*supra*, §72).

92. La sproporzione di forza negoziale rispetto ai coltivatori interessati alle Sementi qui sopra delineata trova conferma 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*, §§29 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 rilevanza della propria struttura commerciale, incentrata sia su dipendenze dirette che sul sistema dei consorzi agrari, dai quali la stessa SIS è partecipata; (3) i propri rapporti privilegiati con il settore della trasformazione, nella prospettiva di definire e consolidare percorsi di filiera controllati.

93. In maniera conclusiva sulla posizione di generale preminenza di SIS, nella specifica prospettiva delle sue controparti per l'acquisto di Sementi assume infine valenza determinante come, a esito dell'assegnazione della Licenza-CREA nel 2016, l'impresa sia divenuta esclusivista della produzione e vendita delle Sementi per un periodo molto lungo, ovvero fino al dicembre 2031. SIS, pertanto, rappresenta a tutti gli effetti il monopolista legale di un bene precedentemente nella disponibilità di più licenziatari (*supra*, §§27 ss.): ne consegue che, per tutti i soggetti interessati a produrre grano Cappelli, SIS è divenuta la controparte contrattuale obbligata, senza alcuna possibilità di ricorso a fonti di approvvigionamento alternative. Al riguardo appare significativo come, anche nel caso di coltivatori collettivamente organizzati o comunque tra loro riuniti, la preponderanza commerciale di SIS sia risultata insormontabile, e addirittura, se possibile, ancora più marcata.

94. 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 significativo sovrapprezzo a favore di SIS 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*, §53). 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, di nuovo, come l'impresa sementiera sia riuscita a imporre condizioni economiche essenziali – relative, rispettivamente, a prezzo delle Sementi bio e del Raccolto (cfr. *supra*, §56) – tali da replicare quelle da essa generalmente applicate sul mercato, così di fatto escludendo ogni possibilità per i coltivatori organizzati nelle precitate strutture cooperative di sottrarsi alle stesse.

95. Tenuto conto di quanto appena richiamato, la Direzione Istruttoria ritiene che gli accordi commerciali conclusi da SIS con AlceNero e Girolomoni forniscono ulteriori elementi di prova dell'assoluta preponderanza della forza commerciale dell'impresa sementiera nei rapporti con le proprie controparti, e ciò anche quando le stesse non siano rappresentate da singoli coltivatori, bensì da cooperative o reti d'impresa.

V.2 L'imposizione di prestazioni prive di connessione con l'oggetto del contratto: il vincolo di filiera chiusa

96. Sulla base di quanto accertato in corso d'istruttoria risulta che SIS, alle richieste di Sementi avanzate da una pluralità di coltivatori interessati a coltivare grano Cappelli, ha ripetutamente risposto che le forniture sono subordinate all'ingresso in un rapporto di filiera incentrato sulla stipula di un contratto per adesione, quale il Contratto-SIS. Ai sensi di tale contratto il Raccolto deve essere conferito a SIS, a condizioni – tra cui il prezzo – dalla stessa unilateralmente prestabilite, in assenza di qualsivoglia negoziazione o trattativa con le controparti.

97. Le evidenze documentali raccolte in proposito risultano particolarmente consistenti a partire dall'a.a. 2017/2018, ma vi è ampia prova che il progetto di filiera chiusa sia stato avviato già nella precedente a.a. 2016/2017. In via prudenziale e più favorevole all'impresa, come già anticipato

(*supra*, §44), la Direzione Istruttoria ha assunto che, in vista della disponibilità di Sementi per la successiva a.a. 2017/2018, la maggior parte dei contratti riportati nel database relativo all'a.a. 2016/2017 siano riconducibili a rapporti con moltiplicatori: ciò non elimina tuttavia il fatto che, tenuto conto del complesso degli elementi agli atti (*supra*, §43), le condotte qui ascritte a SIS siano da intendersi avviate a partire da tale annata agraria.

98. Il tenore delle risposte rese da SIS ai coltivatori interessati a ottenere le Sementi 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*, §47). Tale sistematicità, oltre a trovare riscontro nell'elevatissima percentuale di casi accertati in cui alla fornitura di Sementi è corrisposta la consegna del Raccolto (*supra*, §§42 ss.) e, a livello pubblico, nelle svariate interrogazioni parlamentari e notizie di stampa volte a questionare la gestione delle Sementi da parte di SIS (*supra*, nota 6), risulta definitivamente confermata anche da comunicazioni circolate all'interno dell'impresa, in cui, da un lato, i suoi massimi dirigenti parlano in maniera esplicita 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*", addirittura sollevando presso la dirigenza di SIS la necessità di una vera e propria "*strategia di 'difesa'*" (*supra*, §49).

99. Sulla base degli elementi di prova agli atti e sin qui richiamati, la Direzione Istruttoria ritiene pertanto che quanto dedotto da SIS a propria difesa sia privo di pregio. Infatti, anche ammesso che la fornitura delle Sementi e la sottoscrizione del Contratto-SIS individuino rapporti giuridici temporalmente distinti, il tenore delle svariate risposte testuali fornite dall'impresa sementiera ai coltivatori interessati alle Sementi dimostra in maniera lampante come, nella prospettiva della prima, la fornitura delle Sementi abbia sistematicamente presupposto il successivo perfezionamento del Contratto-SIS, con il conseguente vincolo della consegna del Raccolto. Sin dall'avvio delle trattative, a partire dalle più generiche richieste avanzate da soggetti interessati alle Sementi, è sempre ricorsa la preconditione 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*, §47).

100. In conclusione sul punto, 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 ampiamente provato dalle risultanze istruttorie. A fronte di ciò, anche la ricorrenza di alcuni casi in cui, come sostenuto dall’impresa, sono state fornite Sementi in assenza di sottoscrizione del Contratto-SIS o tale rapporto contrattuale non è poi stato onorato dai sottoscrittori per la parte attinente la riconsegna del Raccolto – elemento peraltro già rilevato dalla Direzione Istruttoria nell’analisi dell’a.a. 2017/2018 – non appare rilevante a fini difensivi, laddove la percentuale di correlazione alla stipula del Contratto-SIS e conferimento del Raccolto corrisponde al 90% (*supra*, §42).

101. Al proposito, vista la mole dei rapporti commerciali condizionati dalla condotta impositiva di SIS risultanti agli atti (quasi 370 per la sola a.a. 2017/2018), va opportunamente ricordato che, nella sua funzione di offrire una tutela concreta alla controparte più debole, la disciplina delle relazioni commerciali concernenti la cessione di prodotti agricoli e alimentari, di cui all’art. 62 d.l. n. 1/2012, assume valenza rispetto a ognuna di tali relazioni, pertanto già uno solo tra i vari rapporti commerciali condizionati dalle condotte di SIS, di cui alle evidenze agli atti, varrebbe a integrare una violazione della predetta normativa a carico della stessa.

102. 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 al fine di sostenere la redditività e indipendenza delle attività agricole, così come del resto già sostenuto da uno dei segnalanti⁸⁴. 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 subire l’imposizione della consegna del raccolto.

⁸⁴ “[...] 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 facendo, anche attraverso i suoi rapporti privilegiati con consorzi agrari e operatori commerciali SIS sta inoltre pregiudicando 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]” (doc. 15, verbale di audizione di Confagricoltura, p. 1).

103. 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 dell'esclusiva ottenuta in base alla Licenza-CREA, ciò che per di più è avvenuto a valle di una fase di notevole sviluppo della varietà Cappelli e la conseguente crescita della richiesta commerciale di prodotti alimentari a base della stessa. Si rileva inoltre al proposito come dalle risultanze istruttorie sia emerso chiaramente che nel 2016 l'impresa abbia adottato per le condizioni di cui al Contratto-SIS, ovvero propriamente il vincolo di filiera consistente nella riconsegna del Raccolto, un prezzo inferiore ad altri a quel tempo esistenti sul mercato, di nuovo facendo leva sulla propria condizione attesa di monopolista delle Sementi (*supra*, §58), col che si mostrano prive di sostanza anche le deduzioni addotte da SIS circa l'obiettivo convenienza delle condizioni offerte dalla stessa ai coltivatori.

104. Il vincolo di filiera chiuso imposto da SIS per l'ottenimento delle Sementi ha prodotto effetti anche su un diritto giuridicamente riconosciuto ai coltivatori, ovvero il "privilegio" di poter reimpiantare le Sementi per produrre quelle necessarie a successive semine (*supra*, §19). 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.

105. 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 il più possibile lo sviluppo di filiere incentrate sulla lavorazione del grano Cappelli possibilmente in concorrenza con quella da essa stessa perseguita. SIS, infatti, ha previsto significativi oneri economici (10 €/q) a carico della controparte interessata all'autoconsumo che sono risultati privi di chiare e accertabili contropartite, limitandosi a richiamare generiche attività di sviluppo della varietà. Esemplare, 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*, §60).

106. Nel complesso, a esito degli accertamenti istruttori è pertanto 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: tale imposizione è stata avviata già nell'a.a. 2016/2017, trovando definitiva e pervasiva applicazione nelle a.a. successive.

V.3 L'adozione di condotte commerciali sleali

V.3.1 Discriminazioni e dinieghi ingiustificati di fornitura delle Sementi

107. 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 degli stessi; a tale fine, SIS ha scientemente fatto ricorso a false giustificazioni (*supra*, §§62 ss.). 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 o di opportunità commerciale.

108. Numerose evidenze agli atti consentono in effetti d'intendere come, a fronte dell'impegno dei coltivatori a stipulare il Contratto-SIS, l'impresa sementiera abbia 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 soggetti terzi, i consorzi agrari. Lampanti, in tal senso, provano essere 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*, §§67 ss.). 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, così trattando lo sviluppo della varietà Cappelli alla stregua di un *benefit* da riconoscere per l'acquisto di altri prodotti (*supra*, §73).

109. Nel rispondere alle deduzioni di SIS al proposito, secondo cui molte forniture sarebbero comunque avvenute nei confronti di coltivatori non iscritti a Coldiretti, è sufficiente considerare come, oltre alla specifica ricorrenza di dichiarate preferenze o riserve rispetto a singoli controparti in ragione della rispettiva appartenenza associativa, le quali già di per sé rappresentano violazioni rilevanti della disciplina di cui all'art. 62, d.l. n. 1/2012, più in generale risulta che tra la dirigenza di SIS, Coldiretti e consorzi agrari sia stato 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*, §72), a riprova del sistematico trattamento discriminatorio operato da SIS rispetto alle proprie controparti commerciali.

110. Quanto all'asserita obiettività della selezione effettuata tra le controparti, di nuovo le deduzioni avanzate a propria difesa da SIS risultano fallaci. Al proposito, si sottolinea come la Direzione Istruttoria abbia espressamente chiesto all'impresa di produrre atti interni a riprova di tale obiettività⁸⁵, ciò che non è avvenuto. SIS, infatti, nelle sue produzioni difensive si è limitata a richiamare in maniera del tutto generica una serie di criteri esplicitati solo al momento della risposta, in primo luogo rifacendosi a ragioni di mancata solidità economica dei richiedenti le Sementi solo in astratto, senza produrre un solo caso, documentalmente provato, di una concreta verifica analitica effettuata in tal senso.

111. 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 semina⁸⁶. Al proposito, la Direzione Istruttoria, nel concedere che tali richieste siano state effettivamente tardive, assume comunque le giustificazioni rese da SIS quali scusanti per i singoli casi specificamente richiamati da SIS, senza che le stesse evidentemente possano valere anche per le altre richieste lasciate inevase dall'impresa sementiera (*supra*, §71). 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

⁸⁵ Cfr. doc. 186, p. 9.

⁸⁶ Cfr. doc. 212, pp. 20-21.

del mese di novembre 2018 (cfr. *supra*, §64), priva di sostanziale rilevanza la difesa di parte appena citata.

112. 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 lo 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 2017⁸⁷. Addirittura, da un altro scambio interno risulta che i coltivatori, evidentemente al fine di premunirsi contro la giustificazione formale di esaurimenti delle scorte di Sementi, abbiano preso a formulare le proprie richieste sin dal mese di maggio a mezzo di posta certificata indirizzata a SIS mettendo in copia CREA⁸⁸.

113. 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, in almeno un caso avendo piuttosto posto le stesse per così dire in coda alle esigenze di rifornimento di altre aree del Paese: si richiama in tal senso il precitato doc. 80, ove la destinazione di Sementi bio alla Regione Puglia risulta complicata agli occhi di SIS per il fatto che “*ha 50 li abbiamo assegnati al [Consorzio Agrario dell'Emilia]*” (*supra*, §75).

114. 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, la Direzione Istruttoria rileva come manchi 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

⁸⁷ Cfr. doc. 74, e-mail del 7 settembre 2017.

⁸⁸ Cfr. doc. 77, e-mail del 15 maggio 2018.

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.

115. 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, nel considerare preliminarmente che ciò in ogni caso attiene al più a forniture future e non a quelle oggetto d'istruttoria, si rileva che, sulla base della documentazione prodotta dalla stessa SIS, più che dipendere da un'iniziativa autonoma dell'impresa tale confronto parrebbe essere dipeso da richieste pressanti di chiarimenti avanzate da CREA in relazione alle assegnazioni di Sementi fino a quel momento effettuate, a fronte delle 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”*⁸⁹.

V.3.2 Aumenti ingiustificati dei prezzi delle Sementi

116. L'istruttoria ha altresì consentito di accertare che i prezzi delle Sementi richiesti da SIS hanno subito significativi e ingiustificati aumenti rispetto a quelli esistenti sul mercato prima dell'esclusiva detenuta da SIS, ovvero quelli praticati dai precedenti licenziatari Selet e Scaraia. Tali aumenti, che nel primo anno di vigenza della Licenza-CREA sono corrisposti a oltre il 60% con un passaggio da 0,90 a 1,40 €/kg, non mostrano 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 alla stessa nel 2016 da un soggetto terzo, ovvero CREA-CER, senza dunque che l'impresa abbia a tal proposito condotto attività particolari di sorta (*supra*, §§79 ss.).

117. Tenuto conto che, come appena richiamato, i più significativi aumenti di prezzo sono avvenuti già nel corso dell'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

⁸⁹ 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).

Sementi, spese attribuite nello specifico ad analisi di laboratorio, studi di sperimentazione clinica e interventi di agricoltura c.d. di precisione⁹⁰. Tutte le attività appena citate su cui SIS ha prodotto elementi documentali, infatti, risultano essere state condotte o assegnate a terzi a partire dal 2017, dunque successivamente ai più significativi aumenti di prezzo già praticati sulle Sementi⁹¹.

118. Al proposito, si rileva altresì come, con specifico riferimento alle Sementi convenzionali non conciate, non appaia sostenibile che un incremento di prezzo di quasi il 60% rispetto alle condizioni commerciali registrate fino a quel momento sia giustificabile per attività di processo quali quelle indicate da SIS nelle proprie deduzioni, ovvero “*processi di lavorazione relativi alla pulitura (n. 2 cicli di lavoro), alla selezione (n. 2 o 3 cicli di lavoro) e allo stoccaggio*”⁹². Infatti, anche ammesso che siano state svolte in maniera diversa dai precedenti licenziatari, si tratta di attività che avevano comunque gravato anche sui precedenti operatori interessati alla produzione e vendita delle Sementi. Peraltro, nelle sue deduzioni difensive SIS si è limitata a fare riferimento a “*maggiori costi*” senza provvedere a una loro più puntuale quantificazione, tale da consentire di apprezzare l’eventuale congruità dei ricarichi di prezzo effettuati nei confronti degli acquirenti delle Sementi⁹³.

119. Per quanto riguarda invece le Sementi convenzionali conciate, dalle informazioni acquisite dalla Direzione Istruttoria si evince come SIS, pur a fronte di un differenziale anche ampio dei costi a proprio carico dei trattamenti impiegati, non abbia riconosciuto alcuna distinzione di prezzo ai coltivatori acquirenti (*supra*, §80). Una volta di più, dunque, risulta provato come SIS non abbia orientato ai costi i prezzi per le Sementi che ha unilateralmente imposto alle controparti.

V.4 Conclusioni sui profili di illiceità delle condotte

120. Alla luce degli elementi allo stato acquisiti nell’ambito del procedimento AL/22, con la presente si confermano, precisandole, le contestazioni oggetto della comunicazione di avvio. A tale riguardo, è stata innanzitutto rilevata la sussistenza di un significativo squilibrio nelle rispettive

⁹⁰ Cfr. doc. 212, pp. 26 ss.

⁹¹ 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).

⁹² Cfr. doc. 212, p. 26.

⁹³ Cfr. doc. 212, p. 26.

posizioni di forza commerciale tra SIS e le controparti interessate all'acquisto delle Sementi, alla luce delle evidenze documentali e degli indici sintomatici sopra descritti.

121. Dato un siffatto squilibrio contrattuale, dalle risultanze istruttorie è emerso che SIS ha fatto leva su di esso – in particolare per l'esclusiva legale detenuta sulle Sementi in base alla Licenza-CREA – per imporre ai coltivatori 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 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 un incremento di prezzo assai significativo rispetto a quelli registrati in precedenza, risultato ingiustificato rispetto agli impegni e spese sostenuti da SIS in quel momento, procedendo a ulteriori aumenti di prezzo anche negli anni successivi.

122. In conclusione, si rileva come l'insieme delle condotte di SIS sia stato suscettibile di produrre 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 costituitesi prima dell'esclusiva sulle Sementi ottenuta da SIS. Per altro verso, il vincolo imposto a mezzo del Contratto-SIS della riconsegna del Raccolto – e, più di recente, la facoltà di trattenere parte del Raccolto solo per finalità di autoproduzione di semilavorati e lavorati alimentari – 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.

123. 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 sia in termini di localizzazione geografica delle semine che di definizione dei rapporti tra tipologia convenzionale e bio delle coltivazioni. Si rileva al riguardo che, anche ammesso che in passato siano occorse, da parte di soggetti terzi, attività suscettibili di pregiudicare la 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 incentrata sulla sola produzione e vendita delle Sementi.

124. Le condotte descritte, per le motivazioni sopra esposte, appaiono conclusivamente integrare sfruttamenti abusivi della propria posizione di forza commerciale da parte di SIS, a danno dei coltivatori interessati alla semina e al raccolto di grano Cappelli. Esse appaiono quindi configurare pratiche commerciali sleali, determinando perciò violazioni dell'art. 62, commi 1 e 2.

125. Sulla base agli elementi istruttori acquisiti, sotto il profilo temporale le suddette condotte sono state poste in essere a partire dall'a.a. 2016/2017, e risultano ad oggi ancora in corso.

* * *

Con la presente si comunica che il termine di conclusione della fase istruttoria è fissato alla data del **9 ottobre 2019**.

Si comunica inoltre, ai sensi del medesimo articolo del Regolamento di cui all'oggetto, che le Parti possono presentare, **entro 20 giorni** dal ricevimento della presente, memorie conclusive o documenti che saranno rimessi al Collegio insieme agli altri atti istruttori per l'adozione del provvedimento finale.

Si rammenta, altresì, che le Parti possono richiedere l'accesso agli atti del procedimento, secondo quanto già a suo tempo evidenziato nella comunicazione di avvio. L'accesso potrà essere effettuato direttamente dalla Parte o da persona delegata per iscritto.

Per qualsiasi comunicazione indirizzata all'Autorità, relativa al caso in questione, si prega di citare la Direzione Agroalimentare Farmaceutico e Trasporti della Direzione Generale per la Concorrenza e il riferimento AL/22. Per eventuali chiarimenti ed informazioni è possibile rivolgersi al dott. Luca Arnaudo, tel. 06/858212359, e-mail luca.arnauco@agcm.it.

Il Responsabile del Procedimento
Luca Arnaudo



All. n. 1: indice del fascicolo istruttorio