

Audizione del Cons. Enrico Quaranta,
Capo di gabinetto dell’Autorità Garante della Concorrenza e del
Mercato

in merito all’affare n. 215 “*Problematiche riguardanti aspetti di mercato e tossicologici della filiera del grano duro*”.

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatrici e Senatori,

Vi ringrazio per aver offerto all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l’opportunità di esprimere la propria opinione in merito alle problematiche che affliggono la filiera del grano duro.

Si tratta di un settore assolutamente distintivo del *made in Italy* - essendo il nostro Paese il maggiore produttore ed esportatore mondiale di pasta di semola -, il cui sviluppo risulta oggi condizionato da una molteplicità di fattori diversi, che concernono aspetti di mercato e tossicologici, ma anche questioni di carattere strutturale e organizzativo.

Naturalmente, alla luce delle competenze istituzionali proprie dell’Autorità che rappresento, non mi soffermerò su tali profili, ma darò conto invece dell’attività svolta dall’Istituzione per poi svolgere alcune considerazioni sulle possibili criticità concorrenziali che rischiano di minare il corretto funzionamento del mercato.

1. Su un piano generale, vorrei sin da subito sottolineare che non solo l’Autorità è da sempre molto attenta alle dinamiche registrabili lungo la filiera agro-alimentare, ma proprio di recente ha ulteriormente intensificato i propri interventi, nella consapevolezza della centralità che il settore riveste per la competitività dell’economia nazionale.

Ciò è avvenuto innanzitutto attraverso l’esercizio dei poteri conoscitivi e di *advocacy*, che hanno consentito all’Autorità di accendere un *focus* sia sui rapporti tra i vari produttori di un determinato prodotto, sia sui rapporti tra questi e la grande distribuzione organizzata. Mi riferisco, in particolare, alla segnalazione sul prezzo del latte ovino in Sardegna deliberata nel maggio 2019¹, come pure all’indagine conoscitiva sul settore lattiero-caseario conclusa nel marzo 2016².

¹ AGCM, Segnalazione AS1598, *Prezzi del latte ovino in Sardegna*, 12 maggio 2019.

² AGCM, IC41, *Indagine conoscitiva sul settore lattiero-caseario*, 2 marzo 2016.

Ma l'accresciuta attenzione dell'Autorità verso questo rilevante settore dell'economia nazionale risulta ancora più evidente se si considera l'attività istruttoria svolta.

In proposito, mi limito a ricordare come molto di recente siano stati chiusi diversi procedimenti che riguardano direttamente la filiera del grano duro, relativi tanto alla tutela del consumatore rispetto a pratiche commerciali scorrette poste in essere dalle imprese, quanto alla repressione di comportamenti iniqui nei rapporti tra le imprese, connessi ai significativi squilibri di forza contrattuale esistenti lungo la filiera. Il riferimento è in particolare:

(1) ai procedimenti AL15A-D relativi a condizioni contrattuali inique applicate dalla GDO ai fornitori di pane per il suo reso a fine giornata, conclusi il 27 giugno 2019;

(2) ai procedimenti da PS11383 a PS11416 relativi a informazioni fuorvianti sull'origine del grano duro diffuse sulle proprie confezioni da primari produttori di pasta venduta in Italia, conclusi il 17 gennaio 2020;

(3) al procedimento AL22, relativo a condizioni contrattuali inique applicate da un'impresa sementiera per la fornitura agli agricoltori di sementi di una particolare varietà di grano duro, concluso il 23 novembre 2019.

Mi preme rilevare che, nel primo e nel terzo filone di interventi citati l'Autorità è intervenuta applicando l'articolo 62 del decreto-legge n. 1/2012, che ha introdotto, per le relazioni commerciali tra operatori della filiera agro-alimentare, una disciplina speciale volta a tutelare i contraenti più deboli, quelli cioè che versano in situazioni di mercato squilibrio contrattuale. La disposizione ha anche integrato - come noto - le tradizionali competenze dell'Autorità, dotandola di un potere di intervento che consente di reprimere le condotte inique poste in essere nel segmento B2B, sfruttando il significativo squilibrio di potere contrattuale, senza che debba ricorrere in capo all'impresa che approfitta di detto squilibrio una posizione dominante sul mercato.

Come si evince dall'esperienza applicativa più recente, l'Autorità ha ripetutamente fatto ricorso a tale potere di *enforcement* - e continuerà a farlo in futuro - nella convinzione che, in un settore strutturalmente caratterizzato da un tessuto produttivo fortemente frammentato e dall'esistenza di significative asimmetrie di potere contrattuale nei rapporti lungo la filiera, simili condotte inique non soltanto danneggiano indebitamente gli operatori più deboli, ma - ed è questo che più rileva in un'ottica pro-concorrenziale - possono minare nel lungo periodo la competitività e la spinta ad innovare, con evidente pregiudizio in termini di crescita e benessere collettivo.

Mi sembra inoltre utile sottolineare che, se i primi due filoni di interventi sopra citati si riferiscono a prodotti derivanti dalla trasformazione del grano duro, il terzo caso attiene in modo particolare all'affare in discussione presso questa Commissione, perché direttamente riguardante la produzione di grano duro. Si ritiene, pertanto, opportuno richiamarne qui i principali contenuti.

In estrema sintesi, nel novembre 2019 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti di un'importante azienda sementiera italiana, SIS S.p.A., accertando varie condotte da questa tenute in violazione del citato articolo 62 del decreto-legge n. 1/2012. Tali condotte hanno riguardato, in particolare, la commercializzazione delle sementi del grano Cappelli (più comunemente noto come "senatore Cappelli"), una varietà pregiata di grano duro di risalente costituzione e tornata a essere di elevato interesse commerciale negli ultimi anni per la sua predisposizione a produzioni di pasta e pane premium. SIS è divenuta concessionaria esclusiva per lo sviluppo e la cessione delle sementi di tale varietà a partire dalla fine del 2016, per un periodo di 15 anni, sulla base di un contratto di licenza stipulato con il CREA.

Nello specifico, le condotte poste in essere in violazione dell'art. 62 sono consistite:

- a) nell'imposizione da parte di SIS alle sue controparti (nella stragrande maggioranza imprese agricole di piccole dimensioni) di un vincolo di filiera chiusa quale precondizione per la fornitura delle sementi del grano Cappelli;
- b) in discriminazioni e dinieghi ingiustificati di fornitura delle sementi del grano Cappelli;
- c) in aumenti ingiustificati dei prezzi delle sementi del grano Cappelli.

Sulla base degli elementi raccolti, è stato accertato che SIS richiedeva ai coltivatori la granella prodotta a partire dalle sementi come pre-condizione per la loro fornitura: di tale granella SIS disponeva poi, con crescente potere commerciale, nei rapporti con le imprese interessate alla trasformazione alimentare.

Nel complesso, dunque, il settore interessato dal procedimento è stato quello sementiero, e in particolare il mercato delle sementi del grano Cappelli, ma le condotte di SIS – che hanno interessato le annate agrarie 2016/2017, 2017/2019, 2018/2019 – hanno anche avuto effetti sul mercato della granella prodotta dai raccolti ottenuti a partire dalle sementi fornite dall'impresa sementiera.

Al termine dell'istruttoria, l'Autorità ha così concluso che SIS aveva posto in essere tre distinte condotte contrarie all'art. 62, comma 2, lettere a), c), d), ed e), del decreto-legge n. 1/2012, e per ciascuna di esse è stata inflitta una sanzione pecuniaria di 50.000 euro, importo che costituisce il massimo edittale per questo tipo di infrazioni della legge.

In precedenza, ho sottolineato l'importanza e la finalità pro-concorrenziale della disciplina speciale introdotta dal legislatore con il citato articolo 62.

Avendo ora sinteticamente ripercorso il caso del grano Cappelli, mi sia consentito cogliere l'occasione per richiamare l'attenzione sulla questione della congruità della medesima disciplina sul piano della deterrenza: e ciò, proprio a partire dall'importo delle sanzioni applicabili, che nei termini attualmente previsti non appare idoneo a garantire l'efficacia dissuasiva della stessa. Al contempo, mi sia consentito dare conto della circostanza che, pur non rinunciando al proprio diritto a ricorrere contro la decisione dell'Autorità, SIS abbia comunicato di essersi allo stato già adeguata a tutte le conclusioni in essa contenute.

2. Il caso appena citato del grano Cappelli, pur nella sua specificità, insieme a quelli sopra richiamati e più direttamente incentrati sulle fasi trasformative, ha consentito all'Autorità di approfondire la conoscenza della filiera del grano duro, confermando una volta di più come tale prodotto agricolo sia di peculiare rilevanza in Italia: innanzitutto a causa dell'orientamento dell'industria alimentare nazionale al suo impiego per la produzione di pasta, con la conseguenza che il mercato italiano costituisce una sorta di *unicum* nel più generale contesto della produzione e vendita di cereali³.

Secondo le più recenti rilevazioni della Commissione europea, per l'anno 2019 la produzione complessiva di grano duro nella UE è stata pari a circa 7,8 mln di ton, mentre quella italiana è corrisposta a 4,06 milioni⁴: l'Italia è pertanto il primo produttore di grano duro a livello unionale, ma la produzione nazionale non è comunque sufficiente a soddisfare il fabbisogno delle industrie di trasformazione attive nel nostro Paese, con la conseguenza che viene fatto ampio ricorso a importazioni dall'estero.

Secondo le informazioni a disposizione, le principali esportazioni di grano duro verso l'Italia avvengono dal Canada, che del grano duro è il maggior produttore a livello mondiale, ma anche a causa di questioni fito-sanitarie legate alla presenza di sostanze tossiche nei cereali canadesi (in particolare glifosate e deossinivalenolo) - tema già affrontato in precedenti sedute di questa Commissione-, si registra un ruolo crescente delle esportazioni da Francia, Kazakistan e Ucraina.

Il grano di diversa provenienza lavorato in Italia risponde a caratteristiche sia qualitative che commerciali sulle quali l'Autorità non è in grado di esprimere valutazioni meglio definite: di certo, si può dire che, sotto il profilo della dinamica dei prezzi, si sono

³ In proposito, si precisa che per la considerazione delle grandezze economiche, così come per alcune valutazioni fondamentali in merito alle dinamiche in corso nel settore, si è fatto riferimento a interventi e studi resi disponibili da altri enti pubblici, come la Commissione UE e l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare ("ISMEA").

⁴ Per un report sintetico, relativo al periodo 2008-2019, cfr. <https://durodisicilia.wordpress.com/2019/11/02/dati-produttivi-storici-del-duro-ed-altri-cereali-secondo-la-ce/#more-11890>.

registrate forti tensioni a partire dall'anno 2015, con una perdurante spinta al ribasso che ha preso a invertirsi solo negli ultimi mesi dell'anno 2019.

Tale tendenza ha interessato il commercio di grano duro a livello mondiale, ma è un dato di fatto che in Italia le quotazioni sono risultate in media ancora più basse. Infatti, in meno di un triennio si è assistito alla perdita in Italia di oltre la metà del precedente valore medio del grano duro, con il passaggio da circa 400 euro/ton nel 2015 a meno di 200 euro/ton tra il 2016 e 2017, e la conseguente forte incidenza sulla redditività d'impresa con prolungati margini negativi per gli agricoltori. A fronte di ciò, secondo uno studio elaborato da ISMEA, da un lato *“il mercato italiano del frumento dipende dalle dinamiche internazionali e ha una natura di «derivazione»*”, dall'altro *“permane e si amplia il differenziale tra prezzo nazionale e internazionale [a svantaggio della produzione nazionale]”*. Esemplare al riguardo è il dato di ISMEA secondo cui *“nella valutazione media del triennio 2014-16 il differenziale di prezzo del duro è stato più elevato di circa 66 €/t”*⁵.

Salva la possibilità che le quotazioni più elevate spuntate dal grano duro di origine estera siano dovute a fattori diversi, quali la necessità di tenere conto di variazioni nei costi di trasporto o nella qualità/uniformità dei prodotti, dalle rilevazioni appena richiamate risulta comunque che il differenziale di prezzo rispetto alla produzione nazionale sia aumentato dal 2016 in avanti.

In una prospettiva più propriamente competitiva, l'Autorità si riserva di continuare a studiare e ad approfondire l'evoluzione di tali dinamiche obiettivamente significative.

3. La questione dei prezzi da ultimo richiamata suggerisce di trattare, infine, una questione di cui l'Autorità si è già occupata in passato per altre filiere agricole, ma che da ultimo sta assumendo una rilevanza diretta anche per quanto riguarda il grano duro: mi riferisco all'istituzione e all'operatività in concreto delle Commissioni Uniche Nazionali, le c.d. CUN.

In effetti, l'Autorità ha già avuto modo di segnalare in passato - cito testualmente - *“come l'Italia mostri un significativo ritardo nello sviluppo di borse-merci in grado di fornire, attraverso l'impiego di strumenti di contrattazione telematica in forma anonima, la definizione trasparente e continua di listini di prezzi”*, in quanto si sono sin qui mantenute in essere le ormai anacronistiche modalità operative delle istituzioni di cui alla legge 20 marzo 1913, n.

⁵ ISMEA, *La filiera cerealicola tra minacce e opportunità*, febbraio 2017, p. 14 (<http://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/7496>). Successivi studi di ISMEA hanno fornito aggiornamenti sulle tendenze appena citate, sostanzialmente confermandole: cfr. ISMEA, *La competitività della filiera del frumento duro*, dicembre 2018 (<http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10675>); ISMEA, *La catena del valore della pasta e del pane*, ottobre 2019 (<http://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9897>).

272, ovvero borse-merci rappresentanti piazze di contrattazione locale e facilmente assoggettabili a dinamiche concertative opache⁶.

Parimenti, l'Autorità ha chiaramente affermato come l'attività di Commissioni Uniche Nazionali ("CUN"), volta alla definizione di prezzi di riferimento validi per un'intera filiera (in quel caso, si trattava di quella zootecnico-agroalimentare), possa apprezzarsi solo *"laddove non integri un luogo idoneo a coordinare strategie future di prezzo con effetti restrittivi della concorrenza nel mercato"*⁷.

E ancora: con riferimento a un settore privo fino a quel momento di una propria CUN, l'Autorità ha altresì sottolineato come *"sarebbe auspicabile il passaggio da una pluralità di borse merci locali ad un'unica borsa merci a livello nazionale, possibilmente ispirandosi ad un modello di stampo privatistico o quantomeno rafforzando l'esistente Borsa Merci Telematica Italiana, e dotando altresì la borsa unica degli strumenti necessari a sviluppare la contrattazione a termine accanto a quella a pronti"*⁸.

In un simile contesto, e in linea con le precedenti segnalazioni adottate dall'Autorità, si ribadisce come le CUN sembrano *"di fatto mantenere una struttura di contrattazione comunque riconducibile a meccanismi chiusi, tali da non consentire in Italia un effettivo sviluppo di moderne forme di borsa-mercato per i prodotti zootecnico-agroalimentari, né a pronti né tantomeno a termine. In una prospettiva pro-concorrenziale, l'istituzione di CUN appare, pertanto, accettabile solo in quanto soluzione transitoria, preliminare allo stabilimento di effettivi e trasparenti meccanismi di mercato, e non come una modalità sistemica ordinaria di definizione dei prezzi di riferimento"*⁹.

Tanto ribadito, a fronte del processo attualmente in corso di sviluppo nella direzione della costituzione e dell'avvio delle attività di una CUN per la quotazione del grano duro in Italia¹⁰, si coglie la presente occasione per richiamare l'attenzione sulla opportunità, in una prospettiva pro-concorrenziale, di accompagnare la costituzione di detta Commissione con l'adozione di adeguate cautele affinché i componenti della nuova Commissione operino in piena indipendenza e al riparo da ogni improprio

⁶ Cfr. AGCM, AS1330 del 19 ottobre 2016, *Bozza di decreto interministeriale per l'istituzione e le sedi delle Commissioni Uniche Nazionali per le filiere maggiormente rappresentative del sistema agricolo-alimentare*. In precedenza v. pure AS850 del 20 aprile 2011, *Formazione dei prezzi all'ingrosso nel settore cunicolo*. La normativa di riferimento è un'introduzione aggiornata alle CUN è disponibile al sito <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12616>.

⁷ Cfr. AGCM, AS850 - *Formazione dei prezzi all'ingrosso nel settore cunicolo, 20 aprile 2011*.

⁸ Cfr. AGCM, AS1167 - *Problematiche concorrenziali nel settore del riso, 13 gennaio 2015*.

⁹ AGCM, AS1330 del 19 ottobre 2016, *Bozza di decreto interministeriale per l'istituzione e le sedi delle Commissioni Uniche Nazionali, cit.*

¹⁰ Per l'avvio della costituzione di tale CUN v. l'articolo di stampa *Grano duro, il Mipaft lancia la CUN sperimentale e stanza 10 milioni per il raccolto 2019*, 2 luglio 2019 (<https://agronotizie.imagelinenetwork.com/agricoltura-economia-politica/2019/07/02/grano-duro-il-mipaft-lancia-la-cun-sperimentale-e-stanza-10-milioni-per-il-raccolto-2019/63597>). Va anche segnalato, da ultimo, che la nuova legge finanziaria 2020 ha previsto l'istituzione di un apposito *"Fondo per il funzionamento delle Commissioni uniche nazionali (CUN) di cui all'art. 6-bis del decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51"*, con il dichiarato obiettivo di *"promuovere e razionalizzare i procedimenti di formazione e diffusione dei prezzi e la trasparenza delle relazioni contrattuali delle filiere agricole"* (cfr. art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2019, n. 160).

condizionamento: in primo luogo, approntando criteri stringenti e vincolanti di individuazione della base informativa da adottarsi per la definizione – e verifica – delle quotazioni di riferimento. Come già rilevato *“la precisione nell’individuazione delle fonti e la definizione della verificabilità delle informazioni appare infatti fondamentale per evitare la possibile deriva delle CUN verso forme di coordinamento di strategie future di prezzo, anche attraverso l’impiego di elementi di riferimento a favore di una delle parti interessate”*¹¹.

Solo in questo modo sarà possibile ottenere, da un lato, definizioni di prezzo effettivamente coerenti con le sottese dinamiche di mercato, e, dall’altro, colmare anche le deficienze informative che non consentono la miglior comprensione delle ragioni circa il già richiamato gap di prezzo esistente tra la produzione nazionale e quella proveniente da coltivazioni estere.

L’Autorità ringrazia per l’attenzione ricevuta e confida che gli elementi conoscitivi rappresentati e le considerazioni svolte possano fornire a codesta Commissione un’utile base informativa nel prosieguo dei lavori.

¹¹ AGCM, AS1330 del 19 ottobre 2016, *Bozza di decreto interministeriale per l’istituzione e le sedi delle Commissioni Uniche Nazionali*, cit.