

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

AL15A - COOP-GDO/PANIFICATORI

Provvedimento n. 27821

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 giugno 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTO l'art. 62 del Decreto Legge 24 gennaio 2012 n. 1, recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito con modificazioni dalla Legge 24 marzo 2012 n. 27, e successive modificazioni (di seguito anche *art. 62*);

VISTO il Decreto 19 ottobre 2012 n. 199 del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali *Regolamento di attuazione dell'articolo 62 del decreto legge 24 gennaio 2012, n.1 recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012 n. 27* (di seguito anche *Decreto di attuazione*);

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di disciplina delle relazioni commerciali concernenti la cessione di prodotti agricoli e alimentari*" adottato con delibera dell'Autorità del 6 febbraio 2013 n. 24220 (di seguito anche *Regolamento sulle procedure istruttorie*);

VISTO il proprio provvedimento del 20 settembre 2018, con il quale è stato disposto un accertamento ispettivo, ai sensi dell'art. 62, comma 8, e dell'art. 10 del *Regolamento sulle procedure istruttorie*, presso la sede della società cooperativa Unicoop Firenze Soc. Coop.;

VISTA la propria delibera del 19 dicembre 2018 con le quali è stata disposta, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del *Regolamento sulle procedure istruttorie*, una proroga del termine di conclusione del procedimento, fissato al 15 maggio 2019;

VISTA la propria delibera del 24 aprile 2019, con le quali è stata disposta, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del *Regolamento sulle procedure istruttorie*, un'ulteriore proroga del termine di conclusione del procedimento, fissato al 30 giugno 2019;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. COOP ITALIA S.c. a r.l. (di seguito, anche "Coop Italia") è il consorzio al quale aderiscono tutte le cooperative di consumo facenti parte della catena distributiva "Coop". Quest'ultima rappresenta uno dei primi due operatori a livello nazionale nel settore della GDO, con una quota complessiva, pari a quella della catena Conad, pari a circa il 13% e un giro di affari complessivo pari, nel 2017, a circa 14,8 miliardi di euro, di cui 13,4 miliardi di euro nel settore della GDO.

2. Coop Italia è proprietaria dei marchi e delle insegne utilizzati dalle cooperative socie e svolge, per conto e nell'interesse delle proprie associate, una serie di funzioni e di servizi che centralizzano

e uniformano larga parte delle politiche di acquisto, assortimentali, di *marketing* e di comunicazione della catena distributiva Coop. Ciascuna delle cooperative del sistema Coop è collocata in uno dei seguenti tre distretti: Distretto Nord Ovest, facente capo a Coop Consorzio Nord Ovest; Distretto Adriatico, facente capo a Centrale Adriatica; Distretto Tirrenico, facente capo all'Associazione Cooperative Consumatori Distretto Tirrenico. Il livello di collaborazione e di integrazione delle funzioni tra le cooperative non è tuttavia uniforme nell'ambito dei tre diversi distretti.

3. Coop Alleanza 3.0 Soc. Coop., Unicoop Firenze Soc. Coop., Novacoop Soc. Coop., Coop Lombardia Soc. Coop, Coop Liguria Soc. Coop., Coop Centro Italia Soc.coop. e Unicoop Tirreno Soc. Coop. sono le 7 grandi cooperative di consumo aderenti a Coop Italia e coprono, complessivamente, circa i 2/3 del fatturato complessivo della catena distributiva Coop. Esse operano nel settore della distribuzione moderna di prodotti alimentari e non alimentari di largo e generale consumo mediante una rete di supermercati, ipermercati e *superette* contraddistinti dalle insegne Coop.

4. COOP ALLEANZA 3.0 Soc. Coop. (di seguito, anche "Alleanza 3.0") è la più grande cooperativa di consumo aderente al Consorzio Coop Italia ed è frutto della fusione tra Coop Estense s.c., Coop Consumatori Nord Est s.c. e Coop Adriatica s.c.¹. La cooperativa opera, direttamente e attraverso le proprie controllate Distribuzione Roma S.r.l. e Distribuzione Centro Sud S.r.l., con circa 420 punti vendita localizzati in numerose regioni (quali Emilia Romagna, Veneto, Friuli, Emilia Romagna, Lombardia, Lazio, Marche, Abruzzo, Basilicata, Puglia e Sicilia). Nel 2018, essa ha inoltre incorporato la società precedentemente controllata Coop Sicilia e la società Coop Eridana. Nel 2017, ha realizzato un fatturato complessivo pari a circa 3,7 miliardi di euro.

5. Unicoop Firenze Soc. Coop. (di seguito, anche "Unicoop Firenze") opera con una rete di 104 punti vendita localizzati in Toscana e, mediante la società controllata DOC Roma S.r.l., con una rete di 14 punti vendita localizzati a Roma e provincia; nel 2017 ha realizzato un fatturato pari a circa 2,4 miliardi di euro.

6. Novacoop Soc. Coop. (di seguito, anche "Novacoop") opera mediante una rete di circa 60 punti vendita localizzati prevalentemente in Piemonte e in una piccola area della Lombardia; nel 2017 ha realizzato un fatturato pari a circa 1 miliardo di euro.

7. Coop Lombardia Soc. Coop. (di seguito, anche "Coop Lombardia") opera mediante una rete di 56 punti vendita localizzati in Lombardia; nel 2017 ha realizzato un fatturato pari a circa 950 milioni di euro.

8. Coop Liguria Soc. Coop. (di seguito, anche "Coop Liguria") opera mediante una rete di 47 punti vendita localizzati in Liguria e in una parte del Piemonte; nel 2017 ha realizzato un fatturato pari a circa 743 milioni di euro.

9. Coop Centro Italia Soc. Coop. (di seguito, anche "Coop Centro Italia" o "CCI") opera con una rete di oltre 100 punti vendita localizzati in nove province delle regioni Lazio, Toscana, Umbria e Abruzzo, di cui circa 60 gestiti direttamente e circa 40 gestiti dalle società del Gruppo Superconti (acquisite nel 2015) e dalla controllata Mini Market Coop S.r.l.. Nel 2017, CCI ha realizzato un fatturato di oltre 760 milioni di euro (dato del consolidato di gruppo).

10. Unicoop Tirreno Soc. Coop. (di seguito, anche "Unicoop Tirreno") opera, direttamente e mediante la propria controllata Distribuzione Lazio Umbria S.r.l., con una rete di oltre 100 punti

¹ L'operazione è stata autorizzata dall'Autorità con provv. n. 25774 del 10 dicembre 2015.

vendita localizzati in Toscana, Lazio, Umbria e Campania; nel 2017 ha realizzato un fatturato pari a circa 686 milioni di euro.

11. Coop Consorzio Nord Ovest S.c. a r.l. (di seguito, anche “Consorzio Nord Ovest” o “CNO”) è una società senza fini di lucro del gruppo Coop costituita nel 2013 da Coop Lombardia, Coop Liguria e NovaCoop, nell’ambito di un processo di riorganizzazione del c.d. “Distretto Nord Ovest”. Ad essa aderiscono, oltre alle 3 cooperative fondatrici, le piccole e medie cooperative del gruppo Coop collocate nel distretto. Il Consorzio svolge servizi per le cooperative associate, tra i quali la gestione dei rapporti con i fornitori e di alcuni processi di marketing e di logistica.

12. CENTRALE ADRIATICA Soc. Coop (di seguito, anche “Centrale Adriatica”) associa le cooperative del sistema Coop attive nel c.d. “Distretto Adriatico”, tra cui l’unica grande cooperativa è Alleanza 3.0. La società svolge, tra l’altro, funzioni di Centrale d’Acquisto.

13. ASSIPAN (Associazione Italiana Panificatori e Affini), aderente a Confcommercio Imprese per l’Italia, è una delle principali associazioni di categoria delle imprese attive nel settore della panificazione e dei prodotti affini al pane. Essa rappresenta e tutela sul piano nazionale gli interessi degli operatori economici associati.

II. L’OGGETTO E L’ITER DEL PROCEDIMENTO

14. Il procedimento concerne le condotte commerciali poste in essere da Coop Italia, Alleanza 3.0, Unicoop Firenze, Coop Centro Italia, Unicoop Tirreno, Coop Lombardia, Coop Liguria e Novacoop, successivamente al 24 ottobre 2012 (data di entrata in vigore dell’art. 62 del D.L. 1/2012), e in particolare successivamente al 2014, consistenti nell’imporre ai propri fornitori di pane fresco: *i*) il ritiro e lo smaltimento a proprie spese dell’intero quantitativo di prodotto invenduto a fine giornata; *ii*) il riaccredito alla catena distributiva del prezzo corrisposto per l’acquisto della merce restituita (c.d. obbligo di reso).

15. Con atto del 20 settembre 2018, in data 27 settembre 2018, è stato comunicato a Coop Italia, Alleanza 3.0, Unicoop Firenze, Coop Centro Italia, Unicoop Tirreno, Coop Lombardia, Coop Liguria, Novacoop² e ad Assipan³ l’avvio del procedimento istruttorio AL/15A volto a verificare l’esistenza di presunte condotte commerciali in violazione dell’art. 62, commi 1 e 2, del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1 recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito con modificazioni dalla Legge 24 marzo 2012, n. 27. In pari data, è stato condotto un accertamento ispettivo presso la sede legale di Unicoop Firenze.

16. Il procedimento è stato avviato sulla base delle informazioni e della documentazione acquisite agli atti, con particolare riferimento a un’istanza di intervento formulata da Assipan in data 4 settembre 2018⁴, ai sensi dell’art. 4 del *Regolamento sulle procedure istruttorie*.

17. In data 19 dicembre 2018, è stata disposta un’estensione soggettiva del procedimento alle società Centrale Adriatica e Consorzio Nord Ovest, in quanto tali società negoziano le condizioni di acquisto e sottoscrivono i contratti di fornitura con i panificatori di cui si avvalgono alcune delle cooperative

² Docc. 3-11.

³ Docc. 12.

⁴ Doc. 1.

che erano già parte del procedimento. Tale provvedimento è stato notificato alle Parti in data 21 dicembre 2018⁵.

18. Le società cooperative aderenti a COOP hanno risposto alle richieste di informazioni formulate dagli Uffici nelle date 31 ottobre e 9 novembre 2018, 10, 18, 24 e 25 gennaio 2019, 26 marzo 2019, 1° e 9 aprile 2019⁶, hanno avuto accesso agli atti del procedimento nelle date 19 ottobre 2018, 12 dicembre 2018, 11 e 28 gennaio 2018, 25 febbraio 2018, 28 marzo 2018, 3 aprile 2018, del 15 e 20 maggio 2019⁷ e hanno presentato memorie nelle date 14 novembre 2018, 7 febbraio 2019, 3 e 4 giugno 2019⁸.

19. È stato acquisito a fascicolo il verbale di un'audizione svolta con i rappresentanti di Assipan in data 4 settembre 2018⁹ e sono stati sentiti in audizione i rappresentanti della Federazione Italiana Panificatori e Affini (FIPPA) in data 16 gennaio 2019¹⁰.

20. Nel corso del procedimento, è stato altresì trasmesso a un campione di fornitori di pane fresco alla GDO un questionario sulla pratica del reso del pane, secondo le modalità che verranno successivamente descritte (cfr. sez. 3.4 *infra*)¹¹.

21. L'Autorità, nelle sue riunioni del 19 dicembre 2018 e del 24 aprile 2019, ha disposto, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del *Regolamento sulle procedure istruttorie*, proroghe del termine di conclusione del procedimento, da ultimo fissato al 30 giugno 2019¹².

22. In data 13 maggio 2019, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del "*Regolamento sulle procedure istruttorie*", è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria, fissata al 3 giugno 2019, ed è stato concesso alle medesime un termine di 15 giorni per la presentazione di memorie e documenti¹³. In data 21 maggio 2019, a seguito di istanze di proroga presentata dalle società cooperative, è stato comunicato alle Parti un nuovo termine di conclusione della fase istruttoria, fissato al 6 giugno 2019¹⁴.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

III.1 Caratteristiche del settore dei prodotti di panetteria freschi

23. Il settore della produzione di pane e prodotti di panetteria freschi risulta in Italia particolarmente frammentato dal lato dell'offerta: in esso operano, infatti, circa 20.000 imprese, che assorbono in totale circa 100.000 addetti, con una media di circa 5 addetti per impresa. La stragrande maggioranza

⁵ Doc. 69.

⁶ Doc. 36-44, 47,49, 52, 55, 57, 85-88, 91-94, 102, 103, 126, 130, 132 e 133.

⁷ Docc. 32, 33, 66, 89, 104, 119, 129, 131, 183 e 185.

⁸ Docc. 58, 59, 60, 113, 191-195.

⁹ Doc. 1.1.

¹⁰ Doc. 90.

¹¹ Docc. 63, 95, 105-112, 114 e 116.

¹² Docc. 68 e 151.

¹³ Docc. 173-180.

¹⁴ Docc. 187, 188 e 190.

degli operatori del settore è costituita da imprese a conduzione familiare, come dimostrato anche dalla scarsissima incidenza delle società di capitali (6% circa), a fronte di una preponderante presenza di panifici gestiti da persone fisiche (58%) o da società di persone (36%)¹⁵.

24. Pur non esistendo criteri di delimitazione rigidi tra le due categorie di imprese, i panificatori si distinguono, sulla base del grado di automazione presente all'interno degli impianti di produzione, in industriali e artigianali, tipologie cui sono generalmente associati (ma non necessariamente) anche diversi parametri dimensionali (fatturato e numero di dipendenti). I panifici industriali, generalmente caratterizzati da maggiori dimensioni, producono sia pane fresco che prodotti di panetteria confezionati a durabilità prolungata (sui quali appongono anche il proprio marchio produttivo), oltre che, in molti casi, prodotti secchi da forno quali *cracker*, fette biscottate, grissini, pani morbidi confezionati ecc.; i panificatori artigiani, al contrario, producono prevalentemente pane e prodotti di panetteria freschi (pizze, focacce, ecc.), destinati ad essere venduti sfusi.

25. In Italia si producono e consumano circa 3,2 milioni di tonnellate di pane all'anno, per un valore di circa 8 miliardi di euro. Il 90% circa della produzione (in quantità) proviene da forni artigianali, mentre la parte restante è prodotta da forni industriali, la cui incidenza è tuttavia più elevata in termini di valore in quanto i prodotti conservati e confezionati costano di più del prodotto fresco artigianale. In termini numerici, circa il 95% dei panifici è costituito da imprese artigianali.

26. La distribuzione dei panificatori artigianali e industriali non è uniforme sul territorio nazionale: nei grossi centri urbani dell'Italia settentrionale, infatti, si riscontra una maggiore tendenza a organizzare la produzione del pane in modo industriale, a differenza di quanto avviene nei centri più piccoli del Nord e, più in generale, nel Centro-Sud, ove quasi tutte le aziende di panificazione hanno carattere artigianale e conduzione familiare. In termini numerici, il 45% delle panetterie artigianali è localizzato nel Sud, il 15% circa nel Centro e il 40% al Nord.

27. La vendita di pane viene effettuata dai produttori sia in modo diretto (il 43% circa), tramite esercizi di rivendita propri, sia tramite commercianti e distributori terzi. Della parte di prodotto distribuita da terzi, il 46% circa va alla GDO, il 30% ad altri rivenditori (panetterie e dettaglio tradizionale) e il 24% circa alla ristorazione¹⁶.

28. I consumi nazionali di pane *pro capite* si sono drasticamente ridotti negli ultimi decenni, passando dai circa 230 giornalieri del 1980 ai circa 180 grammi del 2000 e ai circa 85-90 grammi attuali, corrispondenti a circa 32-33 kg *pro capite* annui¹⁷. Attualmente, a fronte di una sostanziale stabilizzazione dei consumi, si sta assistendo ad una marcata ricomposizione degli stessi, che vede, nell'ambito dell'intero settore dei prodotti di panificazione, l'incremento dell'incidenza degli articoli a maggiore contenuto di servizio (pani industriali a più lunga conservabilità e altri prodotti sostitutivi del pane fresco) e, nell'ambito del solo prodotto "*pane fresco*", un sostanziale incremento

¹⁵ Ove non diversamente specificato, i dati e le informazioni riportati nel presente paragrafo sono tratti, direttamente o ad esito di elaborazioni interne, dai docc. nn. 127 e 128 del fascicolo relativo al presente procedimento e dalla ricerca Assitol-Cerved "*Il pane e i dolci del panettiere*", pubblicata sul sito del Senato http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/000/849/2018_11_21_-_Ricerca_Assitol-Cerved.pdf (X Commissione del Senato nell'ambito dell'esame dei disegni di legge A.S. 739 e 169).

¹⁶ Fonte: elaborazioni su dati Cerved.

¹⁷ Articolo "*Pane, consumo ai minimi storici: solo 85 grammi al giorno per persona*", 16 ottobre 2016, tratto dal sito di Repubblica: <https://www.repubblica.it/economia/2016/10/16/news/>.

dell'incidenza dei "pani speciali" e ad alto valore aggiunto (realizzati con materie prime selezionate, a basso contenuto di glutine, con aggiunta di ingredienti ecc.).

29. Il settore dei prodotti sostituti del pane fresco, in particolare, che sviluppa nel *retail* un valore pari a circa 1,5 miliardi, presenta un *trend* di crescita particolarmente accentuato (+2% circa nell'ultimo anno). Per tali prodotti, che si distinguono nei comparti "dry" (*cracker*, grissini e panetti croccanti, ecc.) e "soft" (fette di pane, pane arabo, piadine, pane confezionato a lunga conservazione, ecc.), la GDO rappresenta di gran lunga il primo canale di commercializzazione, con oltre il 95% delle vendite¹⁸. La tendenza all'aumento dei consumi di pane industriale e di sostituti del pane comporta quindi anche una corrispondente tendenza all'aumento dell'incidenza delle vendite complessive della GDO nel settore della panificazione.

III.2 Il quadro normativo

III.2.1 Nozioni di "pane" e di "pane fresco"

30. L'art. 14 della l. n. 580/1967 (Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari) definisce in via generale il "pane" quale "prodotto ottenuto dalla cottura totale o parziale di una pasta convenientemente lievitata, preparata con sfarinati di grano, acqua e lievito, con o senza aggiunta di sale comune".

31. Allo scopo di introdurre una specifica definizione di "pane fresco", l'art. 4, co. 2-ter, del d.l. n. 226/2006 (c.d. "Decreto Bersani"), convertito in l. n. 248/2006, ha previsto la successiva adozione di un decreto ministeriale (da parte del Ministero dello Sviluppo Economico) che disciplinasse le denominazioni di panificio, pane fresco e pane conservato, riservando la denominazione di pane fresco a quel "pane prodotto secondo un processo di produzione continuo, privo di interruzioni finalizzate al congelamento, alla surgelazione o alla conservazione prolungata delle materie prime, dei prodotti intermedi della panificazione e degli impasti, fatto salvo l'impiego di tecniche di lavorazione finalizzate al solo rallentamento del processo di lievitazione, da porre in vendita entro un termine che tenga conto delle tipologie panarie esistenti a livello territoriale".

32. In esecuzione del citato Decreto Bersani, soltanto il 1° ottobre 2018 è stato adottato il D.M. del Ministero dello Sviluppo Economico n. 131 ("Regolamento recante disciplina della denominazione di «panificio», di «pane fresco» e dell'adozione della dicitura «pane conservato»"), che ha infatti precisato la definizione di pane fresco quale "pane preparato secondo un processo di produzione continuo, privo di interruzioni finalizzate al congelamento o surgelazione, ad eccezione del rallentamento del processo di lievitazione, privo di additivi conservanti e di altri trattamenti aventi effetto conservante." (art. 2).

33. Il D.M. n. 131 citato non fissa un termine entro cui il pane fresco deve essere posto in vendita. Tuttavia, dall'interpretazione della normativa vigente in materia di conservazione degli alimenti, tale termine si assume, in considerazione della natura stessa del prodotto, pari alle 24 ore successive alla fabbricazione.

¹⁸ Articolo su Gdoweeek: "Pane e sostituti verso nuove tendenze", di Carlo Troiani, 11 giugno 2018, tratto dal sito: <https://www.gdoweeek.it/pane-e-sostituti-verso-nuove-tendenze>.

34. In particolare, già nella disposizione contenuta nell'art. 10, comma 5, lett. e), del d.lgs. n. 109/1992 (poi integralmente abrogato dal d.lgs. n. 231/2017¹⁹), si escludeva la necessità di indicare il termine minimo di conservazione per i *“prodotti della panetteria e della pasticceria che, per loro natura, sono normalmente consumati entro le 24 ore successive alla fabbricazione”*. L'attuale vigenza nell'ordinamento di siffatta previsione discende dall'analoga disposizione contenuta nell'allegato X, paragrafo 1, lett. d) del Regolamento UE n. 1169/2011, nella parte in cui si esclude l'indicazione del termine minimo di conservazione nei casi *“dei prodotti della panetteria e della pasticceria che, per loro natura, sono normalmente consumati entro le ventiquattro ore successive alla fabbricazione”*.

35. Attualmente, è in corso l'esame di due disegni di legge relativi alla produzione e vendita del pane²⁰, finalizzati ad incrementare il grado la consapevolezza dei consumatori in merito alle tipologie di pane commerciate, alla loro conservabilità e ai prodotti utilizzati per la lievitazione. Ciò in quanto l'evoluzione delle tecniche di conservazione ha di recente consentito una più ampia immissione in commercio di pane a più lunga conservabilità, o comunque ottenuto per completamento di cottura effettuato direttamente nel punto vendita a partire da basi congelate.

36. Entrambi i disegni di legge citati vietano l'utilizzo della denominazione *“pane fresco”*²¹ al *“pane destinato ad essere posto in vendita oltre le ventiquattro ore successive al momento in cui è stato completato il processo produttivo, indipendentemente dalle modalità di conservazione adottate”*²².

37. Alcuni interventi normativi volti a disciplinare l'attività di panificazione, precisando anche il periodo massimo di commercializzazione del pane fresco, sono stati inoltre adottati a livello di singole regioni: ad esempio, l'art. 5, comma 1, della legge regionale della Lombardia n. 10/2013 e l'art. 6, comma 1, della legge regionale della Puglia n. 3/2019 prevedono che il pane fresco *“deve essere venduto entro e non oltre la giornata in cui è stato concluso il processo produttivo”*.

III.2.2 Disciplina e modalità di riutilizzo dell'invenduto

38. Considerata la rapida deperibilità del pane fresco, quest'ultimo viene normalmente prodotto nel corso delle ore notturne e consumato entro le ventiquattro ore successive alla produzione. Pertanto, il pane rimasto invenduto entro la chiusura serale degli esercizi di vendita al dettaglio viene ritirato dagli scaffali a fine serata e non viene riproposto in vendita il giorno successivo.

39. Il pane fresco invenduto può essere destinato: ad uso mangime per animali, alla produzione di altri alimenti, alla donazione a fini caritatevoli o - più frequentemente - allo smaltimento come rifiuto organico.

¹⁹ «Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 «Legge di delegazione europea 2015»».

²⁰ Atti del Senato nn. 739 e 169.

²¹ Tali disegni di legge confermano che la denominazione di «pane fresco» è riservata al pane che *“è stato preparato secondo un processo di produzione continuo, privo di interruzioni finalizzate al congelamento, alla surgelazione di impasti e ad altri trattamenti con effetto conservante, ad eccezione delle tecniche mirate al solo rallentamento del processo di lievitazione, senza utilizzo di additivi. È ritenuto continuo il processo di produzione per il quale non intercorre un intervallo di tempo superiore a settantadue ore dall'inizio della lavorazione fino al momento della messa in vendita del prodotto”* (art. 2, comma 2, lett. a).

²² Art. 2, comma 3, lett. a) del disegno di legge n. 739.

40. Il riutilizzo del pane come mangime è riconosciuto da un Comunicato del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali²³, secondo cui le “*materie prime per mangimi [...] comprendono, a titolo esemplificativo, i seguenti prodotti: [...] i prodotti della panetteria e delle paste alimentari*”, laddove sussistano le garanzie igienico-sanitarie previste dal Regolamento CE n. 178/2002 e dal d.lgs. n. 360/1999.

41. Ai sensi della normativa vigente, è inoltre ammissibile il riutilizzo del pane fresco invenduto per la produzione di altri alimenti ad uso umano (quali pangrattato o crostini), nei limiti in cui si rispettino le norme igienico-sanitarie e di sicurezza alimentare nazionali ed europee.

42. Infine, il pane che, non essendo stato venduto o somministrato entro le ventiquattro ore successive alla produzione, risulta eccedente presso le rivendite (anche della GDO) può essere donato a fini solidaristici, ai sensi dell’art. 4 (*Modalità di cessione delle eccedenze alimentari*), comma 3, della l. n. 166/2016 (c.d. Legge Gadda)²⁴. In base a tale norma: “*I prodotti finiti della panificazione e i derivati degli impasti di farina prodotti negli impianti di panificazione che non necessitano di condizionamento termico, che, non essendo stati venduti o somministrati entro le ventiquattro ore successive alla produzione, risultano eccedenti presso le rivendite di negozi, anche della grande distribuzione [...] possono essere donati a soggetti donatari*”.

43. Tuttavia, a causa dei limitati vantaggi commerciali derivanti dalla vendita per uso mangime²⁵ e dal riutilizzo per altri scopi alimentari²⁶, il pane invenduto rappresenta per lo più, sia per i panificatori che per i Punti Vendita, una merce di cui disfarsi e, quindi, un rifiuto da smaltire ai sensi dell’art. 176 del Codice dell’ambiente²⁷ o da destinare a donazioni a fini caritatevoli.

III.3 La diffusione della pratica del reso

44. Secondo quanto dichiarato dall’Associazione Assipan nella propria audizione del 4 settembre 2018²⁸, la pratica del reso avrebbe continuato ad essere utilizzata dalle catene della GDO nonostante la perfetta consapevolezza, da parte di tali operatori, della scorrettezza della pratica stessa. Infatti, la questione sarebbe stata più volte pubblicamente denunciata dall’Assipan attraverso la stampa e i

²³ “*Utilizzo dei sottoprodotti originati dal ciclo produttivo delle industrie agroalimentari destinate alla produzione di mangimi*”, pubblicato in GURI n. 75 del 31 marzo 2009.

²⁴ Si tratta della norma recante “*Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*”.

²⁵ Secondo quanto emerso in istruttoria, solo raramente i panificatori riescono a vendere il pane ritirato alle aziende produttrici di mangimi industriali in quanto l’alimentazione per animali da allevamento deve rispettare un calibrato apporto calorico, che non può facilmente essere rispettato con l’utilizzo del pane artigianale (doc. 47, p. 5).

²⁶ Anche tale forma di riutilizzo viene praticata dai panificatori in quantità trascurabili e generalmente destinate allo stesso punto vendita da cui viene ritirato il pane, in quanto i costi di preparazione, impacchettamento ed etichettatura dei diversi prodotti, che vanno ad aggiungersi ai costi della produzione e del ritiro del pane, non vengono adeguatamente compensati dai ricavi.

²⁷ Secondo quanto previsto dall’art. 176 del Codice dell’ambiente, la gestione dei rifiuti deve essere effettuata “*conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell’utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga*”.

²⁸ Doc. 1.1.

mezzi televisivi, tanto che, già nel 2013, nel corso di una trasmissione televisiva²⁹, l'allora Presidente di Coop si era pubblicamente impegnato a porre fine alla pratica stessa.

45. Nella propria audizione del 16 gennaio 2019³⁰, anche i rappresentanti della FIPPA - l'associazione con il maggiore livello di rappresentatività nell'ambito della categoria dei panificatori - hanno confermato che la problematica del reso dell'invenduto è nota e diffusa da molti anni: a tale riguardo, il Presidente della Federazione ha precisato di avere raccolto molteplici lamentele da parte dei propri iscritti sempre e solo in forma orale, sia per la difficoltà di questi ultimi di provare la pratica a livello documentale sia per la paura degli stessi di subire ritorsioni da parte dei propri clienti della grande distribuzione, posto che con grande facilità l'operatore della GDO può rivolgersi ad un altro fornitore disposto a subire le condizioni di reso imposte. La situazione di "ricattabilità" dei panificatori nei confronti della GDO spiegherebbe anche perché questi ultimi non si siano mai esposti in prima persona per inoltrare denunce su tale tema.

46. Peraltro, il clima di forte soggezione avvertito dai panificatori nei confronti delle proprie catene distributive clienti, anche con particolare riferimento alla problematica del reso del pane, è emerso anche in un recente servizio televisivo³¹, ove alcuni panificatori hanno acconsentito a rilasciare dichiarazioni sulle proprie relazioni commerciali con la GDO solo a condizione che si rendessero non riconoscibili l'aspetto e la voce del soggetto intervistato. A tale riguardo, essi hanno infatti confermato, nel corso della trasmissione, di essere soggetti a forti e continue minacce di interruzione degli acquisti, da parte delle catene della GDO, in caso di non accettazione delle condizioni contrattuali che vengono loro imposte, e ciò in ragione dell'ampia disponibilità di potenziali fornitori di pane per le catene stesse e, pertanto, della grande facilità di sostituzione degli stessi.

III.4 L'indagine presso i panificatori

III.4.1 La metodologia

47. Nel corso dell'istruttoria, è stato predisposto e inviato a tutti i fornitori di pane delle 6 principali catene distributive nazionali nei confronti delle quali sono stati avviati procedimenti istruttori paralleli a quello presente³² un questionario contenente una serie di domande su: *i*) le caratteristiche del fornitore (*Sezione I*); *ii*) le caratteristiche del rapporto contrattuale con ciascuna delle catene distributive servite, con specifico riguardo alla presenza della clausola del reso, alla provenienza della proposta di inserirla nel contratto, alla sua formulazione e alla sua concreta applicazione (*Sezione II*); *iii*) l'impatto economico della clausola del reso per il panificatore (*Sezione III*).

48. Il questionario, dopo essere stato diramato tramite le principali associazioni di categoria - Assipan e Fippa³³ - è stato inviato direttamente a tutti i panificatori (oltre 700) indicati dalle società coinvolte nei 6 procedimenti relativi al reso del pane quali propri fornitori di prodotti di panetteria

²⁹ "E se domani", RAI 3, puntata del 5 gennaio 2013.

³⁰ Doc. 90.

³¹ Ci si riferisce in particolare al Servizio: "Pane a rendere", trasmesso nel corso della puntata della trasmissione "Report" del 26 novembre 2018, scaricabile da RaiPlay.

³² Contestualmente al presente procedimento, sono stati avviati altri 5 procedimenti analoghi nei confronti delle principali catene distributive nazionali e segnatamente Conad, Esselunga, Auchan Eurospin e Carrefour.

³³ Docc. 63 e 95.

freschi³⁴. Alla luce di quanto esposto alla sez. 3.3 *supra*, a tutti i panificatori è stato precisato che “*il nominativo/ragione sociale della ditta/società rispondente viene richiesto con l’esclusiva finalità di dare attendibilità e valore alle informazioni fornite. Le risposte verranno tuttavia elaborate in forma anonima e aggregata, a meri fini statistici, e l’accesso ai documenti sarà consentito apponendo degli OMISSIS, in modo che nessuna singola risposta possa essere ricondotta alla società/ditta che l’ha fornita*”.

49. Complessivamente, sono pervenute risposte da 104 panificatori³⁵ che servono le catene distributive oggetto del procedimento, raccolte in un unico *database* (di seguito il “*database*”)³⁶. Poiché uno dei panificatori ha richiesto la totale riservatezza, in qualsiasi forma, delle risposte fornite³⁷, le risposte di tale operatore sono state inserite soltanto nella parte del *database* relativa alle sezioni I e III del questionario e utilizzate esclusivamente per elaborazioni aggregate sull’insieme delle 104 risposte ricevute.

50. Il limitato tasso di risposta dei panificatori, pari a circa il 15%, appare senz’altro riconducibile ai già descritti timori dei panificatori di esporsi al rischio di subire ritorsioni commerciali da parte delle catene della GDO clienti. A tale riguardo, appare particolarmente indicativa anche la condotta del panificatore sopra menzionato che - nonostante le ampie rassicurazioni ricevute in merito al mantenimento della più assoluta riservatezza sull’identità dei rispondenti - ha chiesto comunque la riservatezza integrale delle risposte fornite in quanto ritenute “*sensibili per la sopravvivenza*” dell’azienda stessa³⁸.

51. A partire dal *database*, sono state in primo luogo effettuate alcune elaborazioni di carattere generale basate sulle 104 risposte fornite dai panificatori alle sezioni 1 e 3 del questionario, relative alle caratteristiche dimensionali e organizzative dei fornitori e a come questi valutano l’impatto della clausola del reso³⁹. Tali informazioni, pur provenendo da un campione di operatori costruito senza rigidi criteri di rappresentatività statistica⁴⁰, assumono comunque, nel contesto descritto, un importante valore indicativo di come l’obbligo di reso viene percepito e giudicato da parte dei soggetti più deboli della relazione contrattuale.

52. In secondo luogo, le risposte fornite dai panificatori che hanno tra i propri clienti anche ciascuna delle cooperative che sono parte del presente procedimento, sono state incluse in altrettanti sottoinsiemi del *database* generale e utilizzate per effettuare più specifiche e mirate elaborazioni con

³⁴ Docc. 105-112, 114 e 116.

³⁵ Cfr. doc. 120.2.

³⁶ Doc. 120.3.

³⁷ Doc. 120.4.

³⁸ Doc. 120.4.

³⁹ Delle 7 risposte inizialmente ricevute dall’Autorità al questionario diramato tramite l’associazione Assipan, 2 provenivano da panificatori che **non** servono la GDO o le catene interessate dai procedimenti in corso, mentre le altre 5 provenivano da panificatori che hanno risposto anche, successivamente, alla richiesta di informazioni inviata dall’Autorità direttamente ai fornitori. Tali risposte sono state dunque tutte eliminate dal *database* utilizzato per le elaborazioni. Da tale *database*, sono state altresì eliminate le risposte pervenute da panificatori che hanno dichiarato di non servire la GDO o le catene interessate dai procedimenti, i quali, evidentemente, avevano ricevuto il questionario tramite l’associazione FIPPA.

⁴⁰ Come si è detto, il questionario è stato inviato a tutti i fornitori di pane delle Parti dei procedimenti avviati nei confronti dei primi sei gruppi distributivi attivi al livello nazionale.

riferimento alla parte relativa alla sezione 2 del questionario (caratteristiche del rapporto contrattuale) e alla sezione 3 (impatto della clausola del reso). Delle 103 risposte utilizzabili con riferimento alla sezione II (“Caratteristiche del rapporto contrattuale”), 48⁴¹ provengono da panifici che hanno tra i propri clienti anche almeno una delle società cooperative aderenti al sistema Coop e che sono parte del presente procedimento (sono stati quindi esclusi i fornitori di Distribuzione Roma, controllata da Alleanza 3.0), e segnatamente: 13 panificatori forniscono Alleanza 3.0, 14 sono fornitori di Unicoop Tirreno, 8 di CCI, 5 di Unicoop Firenze, 11 forniscono il Consorzio Nord Ovest, di cui 9 forniscono anche almeno una delle 3 grandi cooperative ad esso aderenti (la somma è superiore a 48 perché alcuni panificatori rispondenti servono più cooperative)⁴².

3.4.2 Le caratteristiche dei panificatori rispondenti

53. Il 95% circa delle imprese del *database* ha un fatturato inferiore a 10 milioni di euro e meno del 2% ha un fatturato superiore a 50 milioni di euro. Inoltre, circa i tre quarti dei panificatori rispondenti ha un numero di dipendenti non superiore a 18, e poco più del 5% ha un numero di dipendenti superiore a 50. Complessivamente, quasi il 90% dei panificatori rispondenti si definisce un’impresa artigianale.

54. Oltre tre quarti dei panificatori rispondenti realizza più della metà del proprio fatturato con i prodotti di panetteria freschi, mentre circa la metà realizza la maggior parte del proprio fatturato con le catene della GDO.

III.4.3 L’impatto dell’obbligo di reso e l’opinione espressa dai panificatori

55. Quasi il 90%⁴³ dei panificatori che hanno risposto alla domanda sull’eventuale beneficio economico ricavato dal recupero del prodotto invenduto ha dichiarato di non riutilizzare il pane invenduto a fini commerciali o, comunque, di trarne beneficio in misura assolutamente trascurabile⁴⁴.

56. Tra i fornitori che hanno risposto alla domanda “*Ritiene che la clausola del reso danneggi economicamente il panificatore?*”, il 78% ha risposto di sì, in quanto essa comprime gli utili o, comunque, impedisce di avere certezze sul proprio margine di guadagno. Trai panificatori che hanno dato una risposta diversa, peraltro, la maggioranza ha comunque dichiarato di ritenere più giusto che il rischio dell’invenduto gravi su chi acquista il prodotto o che sarebbe almeno opportuno fissare un tetto massimo di ritiro.

57. Complessivamente, il 90% dei panificatori che hanno espresso un’opinione al riguardo ritiene che il ritiro totale del prodotto invenduto e il riaccredito del suo intero costo di acquisto alla GDO rappresentino un improprio trasferimento di rischio dall’acquirente al fornitore. Infatti: il 75% dei

⁴¹ In realtà, le risposte alla sezione 2 sono 48, in quanto un panificatore fornisce due diverse cooperative e ha differenziato le relative risposte.

⁴² Sono stati esclusi da tale sottoinsieme i panificatori che, pur avendo dichiarato di servire la catena Coop, non fanno parte dell’elenco di fornitori inviato dalle Parti, dovendosi presumere, in questo caso, che si tratti di fornitori di piccole cooperative associate a Coop o di punti vendita affiliati alla catena. Elaborazioni su doc. 120.3.

⁴³ Tutti i dati contenuti in questo e nel successivo paragrafo sono elaborazioni effettuate sul “database” dei questionari (doc. n. 120.3).

⁴⁴ I panificatori che dicono invece di riutilizzare il prodotto invenduto lo destinano all’alimentazione animale o lo utilizzano come prodotto trasformato, generalmente pane grattugiato, anche rivendendolo alla stessa catena distributiva a cui forniscono il pane.

rispondenti ha dichiarato di ritenere giusto che il rischio dell'invenduto gravi su chi acquista il prodotto e il 15% ha specificato che riterrebbe giusto, quanto meno, ripartire il rischio dell'invenduto tra fornitore e cliente oppure concordare un tetto massimo di ritiro. La maggior parte delle risposte rimanenti provengono invece da panificatori che si sono limitati a sottolineare la necessità di una collaborazione negli ordini e nella gestione del reso.

III.5 L'applicazione dell'obbligo di reso ai fornitori

III.5.1 Coop Italia

58. Il Consorzio nazionale Coop Italia non negozia le condizioni di acquisto e non stipula contratti con i fornitori di pane, che si interfacciano direttamente con le singole cooperative socie. Secondo quanto dichiarato da Coop Italia, inoltre, la politica del reso del pane non sarebbe mai stata oggetto di confronto nell'ambito di riunioni interne o di discussioni degli organi assembleari o consortili⁴⁵.

III.5.2 Alleanza 3.0 e Centrale Adriatica

59. Per Alleanza 3.0, la negoziazione delle condizioni contrattuali e la stipula dei contratti relativi alla fornitura di pane fresco avvengono tramite il Consorzio Centrale Adriatica; tuttavia, sia le fatture che i documenti fiscali e di trasporto sono intestati ad Alleanza 3.0.

60. Nel contratto di fornitura standard utilizzato da Centrale Adriatica, nell'allegato B relativo alla specificazione delle singole condizioni economiche, è inserita una casella prestampata denominata "Reso invenduto", da compilarsi in relazione a ciascun fornitore. In caso di obbligo di reso, in tale casella viene inserita l'indicazione "totale" oppure "100% ad articolo"⁴⁶.

61. Alleanza 3.0, nella propria risposta alla richiesta di informazioni⁴⁷ ha dichiarato di avere solo [1-10]* fornitori di pane, di cui [1-10] (che rappresenterebbero tuttavia, sempre sulla base delle informazioni fornite dalla Parte, oltre il [91-100]% degli acquisti complessivi⁴⁸), gravati dall'obbligo di reso. La percentuale di prodotto complessivamente reso sarebbe pari a circa il [5-10] % per il 2017, mantenendosi al di sotto del 10% per tutti i fornitori⁴⁹. Centrale Adriatica ha dichiarato di avere stipulato, su mandato di Alleanza 3.0, [1-10] contratti relativi alla fornitura di pane fresco⁵⁰.

62. Ritenendo che, data la dimensione di Alleanza 3.0 (v. *supra* § 10), [1-10] soli fornitori, con un fatturato totale di acquisto inferiore a 400 mila euro, potessero essere difficilmente in grado di coprire l'intero fabbisogno di pane della cooperativa, la Direzione, nel corso dell'istruttoria, ha chiesto ulteriori precisazioni sia ad Alleanza 3.0 che a Centrale Adriatica⁵¹. In particolare, ad

⁴⁵ Doc. 40.

⁴⁶ Docc. 42.1 e 103.3.

⁴⁷ Doc. 42.

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

⁴⁸ Elab. su doc. 42.

⁴⁹ Doc. 52, all.1.

⁵⁰ Doc. 103, all.1.

⁵¹ Doc. 122 e 123.

Alleanza 3.0 è stato richiesto di specificare se l'elenco dei fornitori trasmesso comprendesse anche i fornitori di tutte le società controllate e incorporate, ivi comprese le 3 cooperative che preesistevano alla costituzione di Alleanza 3.0⁵²; a Centrale Adriatica, invece, è stato richiesto di indicare quante e quali società mandatarie, diverse da Alleanza 3.0, avessero dato mandato alla Centrale di stipulare contratti per la fornitura di pane fresco.

63. Alleanza 3.0, in data 1° aprile 2019, ha confermato che i panificatori indicati sarebbero i fornitori di pane fresco relativi all'intero perimetro di Alleanza 3.0, ivi compresi i punti vendita facenti capo alle incorporate Coop Sicilia e Coop Eridana. Con riferimento alle controllate Distribuzione Roma S.r.l. e Distribuzione Centro Sud S.r.l., invece, gli acquisti di pane avverrebbero sulla base di rapporti commerciali autonomi rispetto a quelli di Alleanza 3.0⁵³. Centrale Adriatica, dal canto suo, ha confermato l'elenco di fornitori inviato, dichiarando di avere stipulato contratti di fornitura di pane su mandato di cooperative diverse da Alleanza 3.0 soltanto con un unico panificatore.

64. Infine, sia Alleanza 3.0 che Centrale Adriatica, in una successiva comunicazione del 9 aprile 2019⁵⁴, hanno ulteriormente precisato che le informazioni fornite dovevano intendersi riferite ai soli fornitori di "pane fresco" certificato, sulla base delle dichiarazioni dei panificatori, secondo il processo produttivo stabilito nel Decreto Bersani (cfr. sez. III.2.1 *supra*). In assenza di tali dichiarazioni, infatti, tali cooperative non sarebbero in grado di individuare i prodotti che rispondono alla denominazione di pane fresco, non essendo a conoscenza del processo produttivo utilizzato dai singoli fornitori di pane.

65. In relazione a quanto sopra esposto, si evidenzia che, dalle risposte ricevute nell'ambito del procedimento ai questionari indirizzati ai panificatori - che, come si è visto (cfr. *supra* § sez. 3.4.1), sono stati inviati a tutti gli operatori compresi nella lista dei fornitori delle Parti dei 6 procedimenti avviati - è emerso che svariati panificatori, diversi dai [1-10] indicati da Alleanza 3.0 (di cui solo uno ha risposto al questionario), sono in realtà anche fornitori di tale cooperativa. In particolare, 9 panificatori (oltre a quello già compreso nell'elenco fornito dalla cooperativa) hanno indicato in modo specifico tra i propri clienti Alleanza 3.0, 1 ha indicato tra i propri clienti Coop Sicilia (incorporata in Alleanza 3.0) e altri 3, che hanno dichiarato in modo generico di fornire la catena COOP, risultano collocati in una zona in cui opera anche Alleanza 3.0.

66. Ai 13 panificatori sopra descritti, è stata pertanto inviata un'ulteriore richiesta di informazioni, con la quale si invitava a precisare se essi fossero effettivamente fornitori di pane fresco ad Alleanza 3.0 e, in tal caso, a quale società fossero intestati il contratto e le fatture relativi a tali forniture. Tra il 15 aprile e il 30 aprile 2019, sono pervenute 7 risposte⁵⁵ (di cui 2 relative a operatori che avevano indicato in modo generico la catena Coop tra i propri fornitori), con le quali tutti confermavano di rifornire di pane fresco Alleanza 3.0 e di avere stipulato il contratto di fornitura con Centrale Adriatica.

⁵² Le quali potevano magari avvalersi di contratti preesistenti alla fusione, rinnovati tacitamente, e quindi non sottoscritti da Alleanza 3.0

⁵³ Doc. 130.

⁵⁴ Docc. 132 e 133.

⁵⁵ Docc. 143, 148-150, 152, 153 e 155.

67. Le risposte al questionario fornite dai 13 panificatori che hanno indicato Alleanza 3.0 tra i propri fornitori (nel questionario stesso e/o nella successiva risposta alla richiesta di informazioni) evidenziano che: *i*) tutti e 13 i panificatori hanno l'obbligo di reso⁵⁶; *ii*) 7 dichiarano di averlo per tutti i prodotti con riaccredito puntuale, mentre i 6 rimanenti dichiarano di averlo con limitazioni, quali l'esclusione di alcuni prodotti (ad es. quelli tipici o senza glutine) o il riaccredito a un prezzo ridotto (ad esempio un prezzo medio dal quale sono escluse alcune referenze); *iii*) 8 panificatori hanno avuto mediamente, nel 2017, una percentuale di restituzione compresa tra il 10% e il 20%⁵⁷.
68. Inoltre, su 13 panificatori rispondenti, 9 hanno dichiarato: *i*) che la condizione di reso gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente; *ii*) di ritenere che essa cagioni un danno al panificatore; *iii*) di ritenere giusto che il rischio dell'invenduto gravi sull'acquirente o (in un solo caso) che almeno sia ripartito in modo più equo con l'acquirente.

III.5.3 Unicoop Firenze

69. Unicoop Firenze utilizza per gli acquisti di pane fresco un accordo quadro, che regola le condizioni di carattere generale del rapporto contrattuale, e un contratto standard di fornitura comune a tutti i prodotti freschi; in nessuno di tali documenti è esplicitamente regolato l'obbligo di reso, che tuttavia viene applicato alla generalità dei fornitori, costituendo, secondo quanto dichiarato dalla Parte, una prassi commerciale comune a tutti gli operatori commerciali della GDO e in uso da molti anni⁵⁸.

70. La gestione del reso emerge comunque dalla documentazione contabile: in particolare, risulta che, sulla base degli ordinativi definiti dai singoli punti vendita, che indicano referenze e quantità da consegnare, i fornitori consegnano quotidianamente il pane accompagnato da un DDT, firmato dal punto vendita e restituito al fornitore, emettendo fattura a favore di Unicoop Firenze; in concomitanza con la consegna, viene restituito al fornitore il pane invenduto del giorno precedente, accompagnato da DDT. Successivamente, su base mensile/quindicinale/settimanale, il fornitore emette una nota di credito nei confronti di UF per un importo equivalente al prezzo di acquisto delle quantità ritirate⁵⁹.

71. Nel 2017⁶⁰, Unicoop Firenze ha intrattenuto rapporti con [40-50] fornitori di pane, di cui uno controllato⁶¹, mentre alcuni Punti Vendita ([20-30]) sono dotati di panificio interno⁶². Unicoop Firenze ha reso mediamente ai propri fornitori il [10-15]% del pane fresco consegnato, sia in quantità

⁵⁶ Risulta che abbia l'obbligo di reso anche l'unico panificatore di Centrale Adriatica con cui tale cooperativa ha stipulato un contratto di fornitura di pane su mandato di cooperative diverse da Alleanza 3.0; in questo caso, tuttavia, il reso è applicato [omissis] Cfr. doc. 126.

⁵⁷ Elaborazioni su doc. 120.3.

⁵⁸ Doc. 19 e 43.

⁵⁹ Doc. 19.

⁶⁰ Il 2017, nel presente procedimento, è stato assunto come anno di riferimento per valutare l'estensione e l'impatto dell'obbligo di reso.

⁶¹ Da tale numero e dalle elaborazioni che seguono sono esclusi i fornitori dei punti vendita localizzati a Roma gestiti dalla società DOC Roma S.r.l., acquisita da UF nel 2010, in quanto la società controllata adotterebbe autonome politiche di acquisto del prodotto pane fresco (doc. 52).

⁶² Doc. 43.

che in valore. A svariati panificatori, inoltre, Unicoop Firenze ha reso anche più del 20% del prodotto consegnato⁶³.

72. Sulla base della documentazione acquisita agli atti, risulta che diversi fornitori si sono lamentati con Unicoop Firenze di ricevere un reso eccessivo, anche con riferimento a specifici periodi/giornate. In taluni casi, inoltre, essi hanno reagito consegnando meno rispetto agli ordini ricevuti⁶⁴. Unicoop Firenze, nel cercare di fornire le motivazioni che, caso per caso, hanno determinato l'eccesso di invenduto, ha in un'occasione specificato che *“se si vuole provare a vendere qualcosa di più una percentuale di reso la si deve mettere in preventivo”*⁶⁵. Un *manager* della Direzione Merci di Unicoop Firenze ha inoltre intimato a uno di tali fornitori *“di rispettare tassativamente le quantità ordinate”*, laddove anche il Direttore del Negozio ha concordato con tale *manager* che se i resi *“per due giorni sono un po' più abbondanti non devono fare drammi! né tanto meno permettersi di consegnare meno pane decidendolo da soli”*⁶⁶.

73. Inoltre, a un fornitore che aveva provato a disdire la clausola del reso per impossibilità di coprire i costi di produzione, Unicoop Firenze ha risposto che si sarebbe aspettata quanto meno un'offerta migliorativa sul prezzo, in assenza della quale la prassi doveva intendersi confermata⁶⁷.

74. Infine, dai documenti agli atti, risulta che i *manager* di Unicoop Firenze fossero perfettamente a conoscenza, quanto meno dal 2014, del malcontento della categoria dei panificatori in relazione alla prassi dell'obbligo del reso del pane, essendosi reciprocamente informati su servizi televisivi e articoli di stampa aventi ad oggetto tale tematica⁶⁸.

75. Al questionario hanno risposto 5 panificatori che hanno indicato Unicoop Firenze tra i propri fornitori, i quali hanno tutti confermato di avere l'obbligo di reso per l'intera quantità di prodotto invenduto e con riaccredito puntuale. Inoltre, essi hanno tutti dichiarato: *i)* che la condizione di reso gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente; *ii)* di ritenere che essa cagioni un danno al panificatore; *iii)* di ritenere giusto che il rischio dell'invenduto gravi sull'acquirente. In un solo caso, il panificatore ha specificato che riterrebbe al massimo accettabile un tetto di reso del 5%⁶⁹.

III.5.4 Coop Centro Italia

76. Coop Centro Italia (CCI) intrattiene con i propri fornitori di pane relazioni commerciali regolate per iscritto da un accordo quadro, integrato da altre condizioni economiche e/o listini prezzo trasmessi via fax o per email. Nell'ambito di tali comunicazioni, di norma, viene specificato anche

⁶³ Elaborazioni su doc. 57, all. 1.

⁶⁴ Docc. 18.5, 18.28, 18.29, 18.34, 18.41 e 18.57.

⁶⁵ Doc. 18.28.

⁶⁶ Doc. 18.29.

⁶⁷ Doc. 18.5: *“Generalmente con i fornitori di pane abbiamo accordi di reso sull'invenduto. Se la Sua richiesta non lo prevede più, mi aspetterei delle condizioni migliorative sui costi. Diversamente non posso accettare questa condizione e mi troverei costretto ad interrompere le forniture dei prodotti.”*

⁶⁸ Doc. 18.47.

⁶⁹ Elaborazioni su doc. 120.3.

l'obbligo di reso, che tuttavia, per una parte dei fornitori, non è previsto per iscritto ma è comunque applicato secondo la prassi di settore⁷⁰.

77. L'obbligo di reso viene applicato da CCI in maniera piuttosto diffusa: su [80-90] fornitori attivi nel 2017, in particolare, [70-80] hanno il reso al 100% e [1-10] lo hanno con esclusione dei soli pani speciali o di primo prezzo⁷¹.

78. Secondo quanto dichiarato dalla Parte, i punti vendita non effettuerebbero ordinativi di prodotto: le quantità e gli ordinativi, infatti, verrebbero stabiliti direttamente dai fornitori sulla base dello storico del venduto, delle consuetudini e della volontà dei panificatori stessi di "spingere" i propri prodotti. Peraltro, in alcuni casi, le quantità consegnate verrebbero annotate dal fornitore già al netto del reso, e dunque, per [10-20] fornitori non risulterebbe nemmeno possibile ricostruire con esattezza la serie storica delle consegne, del reso e del venduto⁷².

79. La percentuale media di reso, sulla base dei dati forniti da CCI, è stata pari al [10-15]% circa nel 2017, sia in quantità che in valore, mostrando tuttavia negli ultimi anni una tendenza all'aumento: essa è infatti passata dal [5-10]% circa del 2014 al [10-15]% del primo semestre 2018⁷³. Molti fornitori, tuttavia, non risultano avere avuto restituzione di merce, presumibilmente anche in ragione dell'asserita impossibilità di CCI di ricostruire la serie storica dei resi laddove le quantità consegnate vengono annotate già al netto dei resi stessi: vale quindi considerare che, nell'ambito dei [40-50] fornitori per i quali è stata indicata la percentuale di reso, la percentuale media di restituzione è stata pari al [15-20]%, sia in quantità che in valore; [1-10] di tali fornitori, inoltre, hanno avuto una percentuale di reso particolarmente elevata, superiore al 30%⁷⁴.

80. Degli 8 fornitori di CCI che hanno risposto al questionario, 7 hanno confermato di avere l'obbligo di reso e 5 di essi di averlo per l'intera quantità di prodotto invenduto e con riaccredito puntuale. Nell'ambito dei panificatori che hanno il reso, 4 hanno dichiarato: *i*) che la condizione di reso gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente; *ii*) di ritenere che essa cagioni un danno al panificatore; *iii*) di ritenere giusto che il rischio dell'invenduto gravi sull'acquirente.⁷⁵

III.5.5 Unicoop Tirreno

81. Unicoop Tirreno (UT) formalizza i propri rapporti di fornitura di pane mediante un accordo quadro e un accordo economico, che a volte viene sostituito e/o integrato da pattuizioni assunte via email. I contratti sono predisposti e firmati da Unicoop Tirreno anche per la controllata Distribuzione Lazio Umbria, in virtù di un apposito mandato, sebbene, in questo caso, la fatturazione venga effettuata direttamente alla società controllata⁷⁶.

⁷⁰ Doc. 39.

⁷¹ Docc. 39.3 e 50. I dati non comprendono i fornitori della controllata Superconti, la quale gestirebbe in completa autonomia i suoi 32 PV e sulla quale, pertanto, CCI non fornisce informazioni.

⁷² Doc. 39.

⁷³ Doc. 50.1.

⁷⁴ Elaborazioni su doc. 50.1.

⁷⁵ Elaborazioni su doc. 120.3.

⁷⁶ Doc. 41.

82. Nell'accordo quadro standard prestampato, l'unico riferimento presente all'obbligo di reso è quello che disciplina le modalità del ritiro del prodotto da parte del fornitore in caso di ritiro, indipendentemente da ogni contestazione, di parte o tutti i prodotti (cd. *invenduto di campagna*). Secondo quanto dichiarato dalla Parte, l'obbligo di reso sarebbe per alcuni fornitori previsto negli accordi economici integrativi e per altri pattuito verbalmente⁷⁷.

83. La Parte ha affermato, nel corso dell'istruttoria, che gli ordini e i resi verrebbero gestiti direttamente dai punti vendita. In particolare, nei negozi di vicinato a insegna Incoop ([60-70] punti vendita), il panificatore consegnerebbe sempre la stessa quantità di pane (salvo diverse esigenze che gli verrebbero di volta in volta comunicate) senza necessità di un ordine specifico; il fornitore, spesso, disporrebbe anche direttamente il proprio prodotto, svolgendo attività di c.d. *merchandising*. Nei negozi più grandi, invece, dove vi è la presenza di un caporeparto, gli ordini verrebbero effettuati dal punto vendita ad ogni singolo fornitore sulla base di una pianificazione delle necessità⁷⁸.

84. In alcuni casi, inoltre, sarebbe lo stesso fornitore a portare in vendita un nuovo tipo di pane, in pezzature e quantità non richieste, per testare il proprio prodotto in una sorta di "tentata vendita". Dal punto di vista contabile, i resi vengono a volte gestiti tramite note di credito, mentre in altri casi la fattura viene emessa già al netto del reso⁷⁹. Le fatture e le note di credito sono comunque intestate a Unicoop Tirreno o a Distribuzione Lazio Umbria.

85. Nonostante una parte dei punti vendita della rete di UT sia dotata di un proprio panificio interno, Unicoop Tirreno, nel 2017, ha avuto rapporti commerciali con [90-100] fornitori di pane, a [80-90] dei quali è stata applicato l'obbligo di reso. Di tali fornitori, [1-10] avevano l'obbligo di reso con alcune limitazioni qualitative (esclusione di alcuni prodotti o consegne) e [1-10] con un tetto quantitativo fissato al [5-10]% o al [10-15]%.

86. Nel 2017, complessivamente, la percentuale di reso è stata pari al [10-15]%, ma per [10-20] fornitori essa è stata vicina o anche superiore al 20%⁸⁰.

87. I 14 panificatori che hanno risposto al questionario e che hanno indicato Unicoop Tirreno tra i propri fornitori hanno tutti confermato di avere l'obbligo di reso per l'intera quantità di prodotto invenduto e con riaccredito puntuale⁸¹. Inoltre, 10 di essi hanno dichiarato che la condizione di reso gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente, uno dei quali ha voluto proprio precisare "imposta" e due hanno dichiarato di averla offerta spontaneamente solo per lavorare di più o per rendere la propria offerta competitiva con quella dei concorrenti che praticano il reso. Tali 12 fornitori hanno altresì dichiarato di ritenere che la condizione di reso danneggi il panificatore e di considerare giusto che il rischio dell'invenduto gravi sull'acquirente. In un solo caso, il panificatore

⁷⁷ Doc. n. 41 e 41.5

⁷⁸ Doc. 41.

⁷⁹ Doc. 41.

⁸⁰ Elaborazioni su doc. 55.4.

⁸¹ Uno solo di essi ha specificato di avere l'obbligo di reso senza riaccredito, ma ha presumibilmente interpretato male la domanda. Risulta infatti, sulla base delle informazioni fornite da Unicoop Tirreno (docc. 55.4 e 41.5), che tale fornitore abbia l'obbligo di reso totale.

ha specificato che riterrebbe quanto meno giusta una ripartizione del rischio, per responsabilizzare il cliente⁸².

III.5.6 Consorzio Nord Ovest, Coop Lombardia, Novacoop e Coop Liguria

88. Le 3 principali cooperative del distretto Nord Ovest, e segnatamente Coop Lombardia, Novacoop e Coop Liguria, acquistano il pane fresco tramite il Consorzio Nord Ovest. Quest'ultimo segue pertanto direttamente la selezione dei fornitori, stipula con essi i contratti di fornitura e vende alle 3 cooperative il prodotto, fatturandolo periodicamente. La determinazione del fabbisogno quotidiano di merce avviene invece ad opera dei singoli Punti Vendita e, secondo quanto dichiarato dalla Parte, anche mediante contatto diretto con i panificatori. In relazione ai resi della merce invenduta, sono le cooperative ad emettere i documenti di trasporto, mentre la gestione contabile delle procedure di reso viene effettuata dal Consorzio⁸³.

89. L'approvvigionamento dei prodotti tramite il Consorzio avviene a mezzo di contratti scritti secondo uno schema di contratto di somministrazione al quale sono allegate le specifiche condizioni pattuite con ogni produttore. Secondo quanto dichiarato dalle Parti, la clausola di reso verrebbe in alcuni casi formalizzata mediante nota a contratto, mentre in altri casi sarebbe trattata solo verbalmente⁸⁴.

90. Complessivamente, nel 2017, il Consorzio Nord Ovest si è avvalso di [50-60] fornitori di pane, di cui [40-50] hanno rifornito almeno una delle 3 grandi cooperative socie, mentre gli altri hanno rifornito soltanto le altre piccole cooperative associate e/o altri clienti.

91. Dei [40-50] che nel 2017 risultavano fornitori delle 3 grandi cooperative socie del Consorzio, [20-30] erano sottoposti all'obbligo del reso, di cui [10-20] avevano reso totale e puntuale, mentre gli altri lo avevano con alcune limitazioni – quali un tetto massimo del [1-5]% o del [5-10]% del prodotto acquistato, oppure circoscritto al canale super o ancora con un riaccredito al prezzo della referenza più economica; [1-10] fornitori avevano invece uno sconto in sostituzione del reso compreso tra [1% e il 10%], liquidato in fattura o con nota di credito, e [10-20] panificatori non erano sottoposti all'obbligo del reso⁸⁵.

92. La percentuale di panificatori ai quali non è stato applicato l'obbligo di reso risulta più alta nell'insieme dei panificatori contrattualizzati dal Consorzio Nord Ovest, includendo anche i fornitori di piccole cooperative socie che non sono parte del presente procedimento: infatti, il [40-50]% dei fornitori di CNO non ha avuto nel 2017 l'obbligo di reso e il [10-15]% ha avuto uno sconto in sostituzione del reso, diverso da fornitore a fornitore e mai superiore al 10%.

93. Novacoop produce internamente circa il 73% del pane fresco venduto⁸⁶. Essa si è avvalsa, pertanto, nel 2017, di soli [10-20] fornitori. Di questi, [1-10] avevano l'obbligo di reso puntuale al 100%, [1-10] avevano l'obbligo di reso con limitazioni⁸⁷, [1-10] avevano uno sconto sostitutivo

⁸² Elaborazioni su doc. 120.3.

⁸³ Docc. 36, 37, 38 e 44 (47, 48 e 49).

⁸⁴ Docc. 38, all.9, 37, all.9 e 36, all. 9.

⁸⁵ Elaborazioni su doc. 102, all.1.

⁸⁶ Doc. 37.

⁸⁷ Per un fornitore è stato fissato un tetto massimo al 5% e per un altro un prezzo ridotto per il riaccredito.

del reso, in fattura o tramite nota di credito⁸⁸. Nel 2017, il pane invenduto è stato concretamente restituito a [1-10] fornitori⁸⁹, ai quali è stata applicata una percentuale di restituzione media del [10-15]%, con una punta di restituzione particolarmente elevata (superiore al 30%) a un solo fornitore. Sul totale dei fornitori utilizzati da Novacoop, la percentuale di prodotto restituito è stata pari al [1-5]% circa⁹⁰.

94. Coop Lombardia produce internamente circa il 75% del pane fresco venduto⁹¹. Anch'essa, pertanto, si avvale di un numero limitato di fornitori, che nel 2017 era pari a [10-20]. Di questi, [1-10] avevano un reso puntuale al 100%, [1-10] avevano il reso con limitazioni (tetto massimo di ritiro o riaccredito a un prezzo ridotto), mentre [1-10] aveva uno sconto sostitutivo del reso⁹². Nel 2017, il pane invenduto è stato concretamente restituito a [10-20] fornitori⁹³, ai quali è stata applicata una percentuale di restituzione media del [10-15]%, che ha superato anche il 20% per [1-10] di essi⁹⁴. La percentuale di prodotto restituita rispetto agli acquisti complessivi è stata appena inferiore al [10-15]%

95. Coop Liguria produce internamente poco più di un quarto del proprio fabbisogno di pane fresco⁹⁵. Nel 2017, la cooperativa ha acquistato pane da [20-30] fornitori, dei quali [1-10] avevano un reso puntuale al 100%, [1-10] avevano il reso con un tetto massimo o limitato al solo canale dei super e [1-10] avevano uno sconto sostitutivo del reso⁹⁶. Nel 2017, il pane invenduto è stato concretamente restituito a [1-10] fornitori⁹⁷, ai quali è stata applicata una percentuale di restituzione media del [10-15]%, che ha superato anche il 30% per [1-10] di essi. Sul totale dei fornitori, la percentuale di prodotto restituito è stata pari a circa il [5-10]%⁹⁸.

96. Degli 11 panificatori che hanno risposto al questionario e che riforniscono il Consorzio Nord Ovest, 7 hanno dichiarato di avere l'obbligo di reso, ma 2 di questi hanno specificato di ritirare semplicemente il prodotto e di avere uno sconto in sostituzione dell'obbligo di riaccredito; 4 fornitori, di cui 2 con obbligo di reso e riaccredito e 2 con lo sconto, hanno dichiarato che tale condizione gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente. Essi hanno altresì specificato di ritenere che la condizione di reso danneggi il panificatore e di ritenere giusto che il

⁸⁸ Doc. 37, all.9.

⁸⁹ Si è escluso un fornitore con una percentuale di restituzione inferiore all'1%, che potrebbe essere attribuita a cause diverse dalla mancata vendita dei prodotti.

⁹⁰ Elaborazioni su doc. 37.6 e 47.

⁹¹ Doc. 37.

⁹² Doc. 38, all. 9.

⁹³ Si è escluso un fornitore con una percentuale di restituzione inferiore all'1%, che potrebbe essere attribuita a cause diverse dalla mancata vendita dei prodotti.

⁹⁴ Elaborazioni su doc. 49, all. 4.

⁹⁵ Doc. 36.

⁹⁶ Doc. 36, all. 9.

⁹⁷ Sono stati esclusi 5 fornitori con una percentuale di restituzione inferiore all'1%, che potrebbe essere attribuita a cause diverse dalla mancata vendita dei prodotti.

⁹⁸ Elaborazioni su doc. 48, all. 4.

rischio dell'invenduto gravi sull'acquirente. Di tali 4 panificatori, 2 sono fornitori di Novacoop, 1 di Coop Lombardia e 1 di Coop Liguria⁹⁹.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

IV.1 Le carenze istruttorie e la lesione dei diritti di difesa

97. Ad avviso di Coop Italia, Alleanza 3.0, Centrale Adriatica, Unicoop Firenze, Coop Centro Italia e Unicoop Tirreno, le evidenze probatorie addotte dagli Uffici nella CT a sostegno dell'accertamento di una violazione dell'art. 62 da parte delle società cooperative aderenti a COOP consisterebbero in mere affermazioni di buon senso, senza assicurare a prove concrete della violazione stessa¹⁰⁰.

98. In particolare, le Parti hanno contestato, in primo luogo, il fatto che sia stata prefigurata una applicazione dell'art. 62 sulla base di una valutazione in astratto dell'esistenza di uno squilibrio contrattuale tra panificatori e GDO. Mutuando tale principio dalla giurisprudenza in materia di dipendenza economica, per contro, anche nel caso di specie l'abuso andrebbe dimostrato in concreto con riferimento ad ogni specifico rapporto contrattuale interessato¹⁰¹. In questa prospettiva, l'analisi per categorie generali effettuata nella CT finirebbe, a detta delle Parti, per incidere negativamente sui diritti di difesa¹⁰².

99. In secondo luogo, e con specifico riferimento ai risultati dell'indagine svolta attraverso il Questionario, Coop Italia, Alleanza 3.0, Centrale Adriatica, Unicoop Firenze, Coop Centro Italia e Unicoop Tirreno hanno sottolineato l'inidoneità dell'indagine stessa a descrivere la realtà dei rapporti commerciali tra i panificatori e le COOP: infatti, poiché solo il 15% dei 700 soggetti a cui è stato inviato il Questionario ha risposto, il *database* non includerebbe un campione rappresentativo dei rapporti commerciali esistenti, sia a livello generale tra GDO e panificatori sia a livello di COOP. 100. Peraltro, ad avviso di Consorzio Nord Ovest, Coop Italia, Alleanza 3.0, Centrale Adriatica, Unicoop Firenze, Coop Centro Italia e Unicoop Tirreno, l'affermazione degli Uffici in base alla quale questa bassa percentuale di risposta deriverebbe dal timore dei panificatori di subire ritorsioni commerciali dalle imprese della GDO non sarebbe supportata da alcuna evidenza a fascicolo, posto che ai panificatori è stato garantito l'anonimato delle risposte. Al contrario, la ragione del basso tasso di risposta sarebbe legata al fatto che le condizioni di reso sono negoziate e che la maggioranza dei panificatori è soddisfatta delle relazioni con i propri clienti¹⁰³.

101. In secondo luogo, le risposte dei panificatori non sarebbero attendibili, posto che essi, avendo effettuato per il tramite della propria associazione la denuncia a partire dalla quale è stato avviato il procedimento, sarebbero in una palese situazione di conflitto di interessi, privando l'indagine del suo necessario carattere di terzietà.

102. Le Parti ritengono inoltre lesivo dei diritti di difesa il fatto di avere considerato in modo unitario le risposte fornite al Questionario da tutti i panificatori fornitori delle diverse catene, estrapolandone

⁹⁹ Elaborazioni su doc. 120.3.

¹⁰⁰ Doc. 195.

¹⁰¹ Le Parti citano le sentenze del Tribunale di Roma n. 19272/2018 e della Cassazione Civile, n. 25606/2018.

¹⁰² Doc. 195.

¹⁰³ Doc. 194 e 195.

una valutazione complessiva del ruolo della GDO con riferimento al reso del pane fresco invenduto. A tale riguardo, esse sostengono che ogni impresa si sarebbe dovuta difendere solo sulle risposte relative ai propri fornitori.

103. Un ulteriore ostacolo all'esercizio dei diritti di difesa sarebbe rappresentato dalla scelta degli Uffici di omettere i nominativi dei panificatori che hanno risposto al Questionario, unitamente al fatto che le risposte fornite sono tutte sprovviste di evidenze documentali, al punto da rendere impossibile verificare se esse siano veritiere o dettate da motivazioni commerciali dei panificatori stessi¹⁰⁴.

104. Coop Italia, Alleanza 3.0, Centrale Adriatica, Unicoop Firenze, Coop Centro Italia e Unicoop Tirreno hanno contestato altresì la modalità con cui il questionario è stato predisposto e, dunque, sia la scelta di proporre domande a risposta multipla sia alcune formulazioni delle domande, come ad esempio la domanda 2.4 con la quale si chiede ai panificatori se le condizioni di reso siano “*state proposte/imposte dalla catena distributiva*”, con ciò equiparando due ipotesi diverse. Nel Questionario, poi, mancherebbero numerose domande che potevano essere poste ai panificatori e che avrebbero fornito risposte ad argomenti utilizzati dagli Uffici per l'individuazione dello squilibrio commerciale (ad esempio, la possibilità di vendita del pane con il proprio marchio o l'identificazione dei costi della fornitura di pane)¹⁰⁵.

105. Infine, per Coop Italia, Alleanza 3.0, Centrale Adriatica, Unicoop Firenze, Coop Centro Italia e Unicoop Tirreno, le analisi svolte dagli Uffici sarebbero carenti nella misura in cui non avrebbero analizzato le origini e le ragioni dell'esistenza della clausola del reso, approfondimento che li avrebbe portati a considerare che l'obbligo di reso è una prassi che si applica da lungo tempo nel settore; proprio per questa sua caratteristica di uso commerciale risalente, l'obbligo di reso, in alcuni casi, non sarebbe oggetto di negoziazione scritta¹⁰⁶.

IV.2 Assenza di una deliberata strategia commerciale in merito alla clausola di reso

106. Coop Italia, Alleanza 3.0, Centrale Adriatica, Unicoop Firenze, Coop Centro Italia e Unicoop Tirreno hanno negato che la pratica del reso faccia parte di una deliberata e generalizzata strategia aziendale, in quanto: *i*) il reso sul pane invenduto è applicato dalle cooperative aderenti a COOP anche ai panifici controllati (come nel caso di Cerealia S.r.l., controllato da UF); *ii*) il reso non è previsto per tutti i prodotti venduti dai singoli panificatori, restando invece escluso per alcuni di essi, quali dolci, pizze e altri prodotti di panificazione freschi, che incidono anche maggiormente sul fatturato dei singoli panificatori, rendendo teoricamente più conveniente per la catena distributiva l'applicazione del reso; *iii*) i piccoli panificatori non sono soggetti all'obbligo di reso più di quelli più grandi e, anzi, essi spesso non soggiacciono proprio a detta clausola¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Doc. 195.

¹⁰⁵ Doc. 195.

¹⁰⁶ Doc. 195.

¹⁰⁷ Doc. 195.

IV.3 L'insussistenza della fattispecie per alcune società cooperative aderenti a COOP

107. Coop Lombardia, Novacoop e Coop Liguria, nelle rispettive memorie difensive depositate agli atti¹⁰⁸, hanno contestato integralmente le ipotesi di violazione formulate in avvio, anche in ragione della propria terzietà rispetto alle pattuizioni contrattuali che il Consorzio Nord Ovest instaura con i singoli fornitori. L'apporto delle cooperative alla gestione del reso, in particolare, sarebbe di natura meramente operativa, riguardando la sola definizione quotidiana degli ordini e avvenendo a valle della negoziazione e della stipula del contratto.

108. In ogni caso, sia le tre cooperative che lo stesso Consorzio Nord Ovest, nelle proprie memorie difensive¹⁰⁹, hanno sottolineato l'estrema differenziazione delle condizioni pattuite con i diversi fornitori, che rappresenterebbe una dimostrazione inequivoca della negoziazione avvenuta con ciascuno di essi. A tale riguardo, Consorzio Nord Ovest ha evidenziato come, anche ai sensi della recente direttiva UE n. 2019/633 in materia di pratiche commerciali scorrette nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare, il fatto che il reso del prodotto sia stato concordato con il fornitore escluderebbe in radice l'illiceità della pratica.

IV.4 L'insussistenza di un significativo squilibrio di potere negoziale

109. Tutte le Parti del presente procedimento hanno contestato la sussistenza degli indici sintomatici dello squilibrio economico esistente tra GDO e panificatori utilizzati nella Comunicazione del Termine di chiusura dell'istruttoria (CT).

110. A tale riguardo, Coop Italia, Alleanza 3.0, Centrale Adriatica, Unicoop Firenze, Coop Centro Italia e Unicoop Tirreno hanno in primo luogo sottolineato come le evidenze desumibili dalle risposte al Questionario non indicherebbero univocamente l'esistenza di un eccessivo squilibrio dimensionale tra gli operatori della GDO e i panificatori: il 41,3% dei rispondenti ha, infatti, un fatturato compreso tra 500.000 e 2.000.000 di euro ed il 23% tra 2.000.000 e 10.000.000 di euro¹¹⁰.

111. Inoltre, secondo tutte le cooperative, risulterebbe esagerata l'affermazione circa l'indispensabilità del canale GDO per i panificatori, posto che la GDO non sarebbe il primo canale di vendita di pane fresco e ciascun panificatore avrebbe altri canali a disposizione (quello tradizionale, quello c.d. *horeca*, le mense, etc.). In particolare, la vendita diretta di pane rappresenta circa il 43% delle vendite, mentre quella alla GDO rappresenta appena il 26%. Inoltre, le Parti hanno rimarcato il fatto che nessun rapporto di fornitura con la GDO ha caratteristiche di esclusiva, così che ogni panificatore avrebbe sempre una pluralità di opzioni a disposizione¹¹¹.

112. Nell'ambito della CT, non sarebbe stato nemmeno dato sufficiente rilievo all'aspetto della necessaria relazione di contiguità territoriale tra la sede dei produttori e il luogo di consegna, derivante dal fatto che il pane fresco deve essere consegnato e consumato entro un tempo limitato dalla fine della cottura¹¹². In particolare, secondo quanto sostenuto da Consorzio Nord Ovest, Coop Lombardia, Novacoop e Coop Liguria, in ragione della richiamata relazione territoriale esistente tra

¹⁰⁸ Docc. 58, 59, 60, 191-194.

¹⁰⁹ Doc. 113.

¹¹⁰ Doc. 195.

¹¹¹ Doc. 195.

¹¹² Doc. 191-184.

i fornitori e i punti vendita destinatari, i diversi produttori non sarebbero facilmente intercambiabili gli uni con gli altri.

113. Il Consorzio Nord Ovest ha inoltre sottolineato come la sussistenza di uno squilibrio di potere tra le controparti contrattuali andrebbe valutata in concreto per ciascun singolo contratto di fornitura e non, in astratto, sulla base di criteri generali che non si attagliano necessariamente a tutti gli specifici rapporti contrattuali considerati¹¹³.

114. Le Parti hanno altresì contestato l'asserita irrilevanza dei marchi dei produttori nell'attività di panificazione. Infatti, tutti i fornitori apporrebbero il proprio marchio sulle confezioni di pane fresco confezionato, mentre per il pane fresco sfuso, almeno con riferimento a Coop Italia, Alleanza 3.0, Centrale Adriatica, Unicoop Firenze, Coop Centro Italia e Unicoop Tirreno, il marchio/nome del panificio sarebbe indicato con cartelli esposti in grande evidenza sui piani di esposizione. Inoltre, la denominazione del panificatore sarebbe riportata anche sull'etichetta adesiva prodotta dalla bilancia a seguito della pesatura¹¹⁴.

IV.5 La remunerazione del servizio di reso

115. Coop Italia, Alleanza 3.0, Centrale Adriatica, Unicoop Firenze, Coop Centro Italia e Unicoop Tirreno, nella propria memoria, sostengono di avere fornito ampia evidenza della presenza di una remunerazione del servizio di reso svolto dai panificatori inclusa nel prezzo di cessione del bene, anche allegando alla memoria stessa un confronto tra i prezzi praticati per il medesimo tipo di pane da due panifici diversi, uno gravato dall'obbligo di reso e uno senza tale obbligo¹¹⁵. Da tale confronto risulterebbe che, in tutti i casi in cui il panificio effettua il reso, il prezzo di vendita del pane è più alto; viene inoltre fornito un listino prezzi relativo ad un solo panificio nel quale, per tutte le referenze, viene indicato un sovrapprezzo di 0.20 centesimi se la "*cooperativa desidera il reso*"¹¹⁶.

116. Le Parti ritengono infondata la tesi degli Uffici secondo la quale l'eventuale remunerazione del reso dovrebbe essere indicata in una distinta ed apposita voce in fattura diversa da quella relativa all'acquisto del pane. Al riguardo, esse reputano che tale requisito non sia richiesto né dall'art. 62 né dalla recente direttiva UE n. 2019/633 in materia di pratiche commerciali scorrette nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare¹¹⁷.

IV.6 L'imposizione di una condizione ingiustificatamente gravosa

117. Il Consorzio Nord Ovest ha contestato che le condizioni di reso siano state imposte alle imprese di panificazione. Infatti, anche a voler utilizzare i dati impiegati dagli Uffici nella CT, riferiti ai soli panificatori che servono le tre grandi cooperative socie, si osserva che il [30-40]% dei fornitori del Consorzio non è vincolato da alcuna previsione di reso e il [10-20]% avrebbe concordato condizioni alternative al reso sull'invenduto, consistenti in uno sconto a favore del Consorzio compreso tra

¹¹³ Docc. 191-194.

¹¹⁴ Doc. 195.

¹¹⁵ Doc. 195, all.ti 9-12.

¹¹⁶ Doc. 195, all. 13.

¹¹⁷ Doc. 195.

[l'1% e il 10%]. Inoltre, per un altro [10-20]% dei fornitori è stato fissato un tetto al reso giornaliero all'interno di soglie massime tra [l'1% e il 10%]. Una situazione così frastagliata sarebbe necessariamente indicativa della presenza di una negoziazione con ciascun panificatore, escludendo l'eccessiva gravosità dei casi di previsione del reso sull'invenduto. Infatti, se il Consorzio fosse stato in grado di imporre ai propri fornitori di pane fresco condizioni contrattuali ad esclusivo vantaggio del Consorzio stesso, quest'ultimo avrebbe imposto evidentemente a tutti i fornitori l'obbligo del reso¹¹⁸.

118. Anche Coop Italia, Alleanza 3.0, Centrale Adriatica, Unicoop Firenze, Coop Centro Italia e Unicoop Tirreno hanno sottolineato la presenza di una negoziazione della clausola del reso. Infatti, in primo luogo, dalle stesse risposte ai questionari, per quanto orientate dalla formulazione della domanda, risulterebbe che i panificatori hanno offerto spontaneamente o hanno concordato la clausola del reso almeno in una certa percentuale di casi. Le Parti hanno altresì depositato alcuni documenti da cui risulterebbe che il reso sia già compreso nell'offerta formulata dai panificatori. Inoltre, a dimostrazione che in nessun caso l'obbligo di reso sia subito dai fornitori vi sarebbero le seguenti circostanze: *i)* l'assenza della clausola comporta la negoziazione di un prezzo inferiore; *ii)* la condizione di reso viene utilizzata da tempo immemorabile; *iii)* essa viene usata anche nei confronti dei panifici controllati dalle cooperative; *iv)* essa non viene usata per altri prodotti a breve scadenza forniti dagli stessi panificatori.

119. Le Parti hanno altresì sostenuto che la clausola del reso non danneggerebbe i panificatori. Al di là delle risposte dei panificatori al Questionario, infatti, non vi sarebbe a fascicolo nessuna evidenza che comprovi l'eventuale danno da essi subito. D'altronde, i costi di produzione dei panificatori sarebbero decrescenti all'aumentare delle quantità e, dunque, la sovra-produzione di pane non inciderebbe significativamente sui loro costi. I costi variabili relativi all'impiego della materia prima sarebbero, peraltro, di minor rilievo rispetto agli altri costi fissi, mentre i costi di trasporto relativi all'attività di reso sarebbero inesistenti, dal momento che il panificatore ritira il pane invenduto contestualmente alle consegne di pane per il giorno successivo (dunque, senza alcuna necessità di viaggi aggiuntivi)¹¹⁹.

120. Inoltre, le Parti hanno sostenuto che laddove, per specifici fornitori, il livello del reso è molto alto, si tratterebbe di panificatori che tendono a consegnare di più di quanto ordinato, disattendendo le espresse istruzioni dell'acquirente e così creando anche difficoltà gestionali ai punti vendita. A tale riguardo, e con specifico riferimento a Unicoop Firenze e Coop Centro Italia, le Parti hanno depositato documenti dai quali emergerebbe che i punti vendita si lamenterebbero dell'eccessiva quantità di prodotto consegnato da due panificatori.

121. Infine, anche il Consorzio Nord Ovest, Coop Lombardia, Novacoop e Coop Liguria hanno sottolineato come la possibilità di rendere il pane possa rappresentare un vantaggio per il panificatore, il quale, nella propria autonomia decisionale può anticipatamente prevedere di destinare il pane invenduto ad altro uso alimentare o al settore dei mangimifici¹²⁰.

¹¹⁸ Doc. 191-194.

¹¹⁹ Doc. 195.

¹²⁰ Doc. 191-194.

V. VALUTAZIONI

V.1 Premessa

122. Alla luce degli elementi acquisiti nell'ambito del procedimento, è emersa l'illiceità delle condotte poste in essere dalle società cooperative aderenti a COOP nei confronti dei propri fornitori di pane fresco, consistenti nell'imporre a questi ultimi: *i)* l'obbligo di ritiro e smaltimento a proprie spese dell'intero quantitativo di prodotto invenduto a fine giornata; *ii)* il riaccredito del prodotto ordinato dalla catena distributiva e consegnato alla catena stessa, ma rimasto invenduto a fine giornata.

123. Le suddette condotte sono state poste in essere, nei confronti di tutti o di una parte dei propri fornitori: individualmente, da Unicoop Firenze, Unicoop Tirreno e Coop Centro Italia; congiuntamente, da Alleanza 3.0 e Centrale Adriatica - avendo la prima dato concreta applicazione alle condizioni contrattuali pattuite dal Consorzio; congiuntamente da Consorzio Nord Ovest - che ha stipulato i contratti e acquistato i prodotti di panetteria freschi per conto dei propri associati - e dalle cooperative Nova Coop, Coop Lombardia e Coop Liguria, che hanno gestito gli ordini e le restituzioni dei prodotti, dando concreta attuazione agli obblighi di reso contenuti nelle pattuizioni contrattuali. Diversamente, si ritiene che a Coop Italia non possa essere addebitato l'illecito descritto, dal momento che essa non negozia le condizioni di acquisto e non stipula contratti con i fornitori di pane, che si interfacciano direttamente con le singole cooperative socie, né vi è evidenza agli atti dell'avvenuta discussione della politica del reso del pane nell'ambito di riunioni interne o di discussioni degli organi assembleari o consortili del Consorzio Nazionale.

124. L'istruttoria condotta ha innanzitutto consentito di rilevare la sussistenza di un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale tra le società cooperative aderenti a COOP sopra menzionate e i propri fornitori di pane fresco, alla luce della sussistenza degli indici sintomatici descritti.

125. Posta la sussistenza di siffatto squilibrio contrattuale, dalle risultanze istruttorie è emerso che tali società hanno fatto leva sullo squilibrio contrattuale sussistente per imporre a tutti o a una parte dei propri fornitori di pane fresco sfuso l'obbligo di reso, anche laddove essi non la ritenevano una condizione conveniente.

126. Le condotte commerciali descritte costituiscono uno sfruttamento abusivo della posizione di forza commerciale posseduta dalle citate società cooperative aderenti a COOP a danno dei fornitori di pane fresco, soggetti deboli del rapporto negoziale, sostanziandosi in un'imposizione di condizioni ingiustificatamente gravose su questi ultimi e in un'ingiustificato trasferimento agli stessi di un rischio commerciale tipico dell'attività distributiva.

127. Esse quindi configurano una pratica commerciale sleale, integrando una violazione dell'art. 62, comma 2, lettere a) ed e). Sulla base agli elementi istruttori acquisiti, tale violazione ha avuto inizio almeno 2014, e risulta ad oggi ancora in corso.

V.2 Sulle carenze istruttorie e sulla lesione dei diritti di difesa

128. Preliminarmente, con specifico riferimento all'obiezione delle Parti in base alla quale l'analisi svolta dagli Uffici non terrebbe in considerazione la specificità dei singoli rapporti contrattuali, vale osservare che le condotte oggetto di accertamento consistono in una pratica realizzata da ciascuna delle Parti del presente procedimento con riferimento all'insieme dei propri fornitori o a una parte

di essi, suscettibile di configurare, per ciascuna delle cooperative Coop, un'unica violazione dell'art. 62, comma 2. Nella valutazione delle condotte descritte, pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dalle Parti, non risulterà necessario identificare a quali e a quante singole relazioni contrattuali esse sono state applicate, non risultando un elemento costitutivo della violazione unitaria contestata il fatto che la pratica illecita sia stata commessa nei confronti di uno, due o più fornitori del soggetto al quale l'imputazione è riferita.

129. Quanto all'asserita carenza istruttoria derivante dalla scarsa rappresentatività e attendibilità dell'indagine effettuata attraverso il Questionario, si sottolinea invece, in primo luogo, che un centinaio di risposte provenienti da panificatori clienti della GDO non appaiono affatto inidonee a fornire indicazioni generali in merito alla percezione che un operatore del settore può avere dell'obbligo di reso. A tale riguardo, vale osservare che molte indagini di mercato, anche riferite a un universo di riferimento ben più ampio dei panificatori che servono la GDO (ad esempio quello dei consumatori), sono svolte con campioni aventi una rappresentatività di gran lunga inferiore al 15%¹²¹.

130. In secondo luogo, contrariamente a quanto sostengono le Parti, le evidenze acquisite agli atti dimostrano che il limitato tasso di risposta dei panificatori è legato al timore dei panificatori di possibili ritorsioni commerciali da parte delle catene della GDO clienti, e non al fatto che la maggior parte dei panificatori sia soddisfatta dell'obbligo di reso. A tale riguardo, infatti, anche il solo documento che mostra che un panificatore abbia chiesto il mantenimento della più assoluta riservatezza sulla propria identità a salvaguardia della sopravvivenza della sua azienda appare una prova eloquente di tale circostanza¹²². Inoltre, non si capirebbe per quale ragione le due associazioni più rappresentative della categoria dei panificatori, specificamente costituite per tutelarne gli interessi, avrebbero dovuto esporsi a denunciare una pratica che risulta accettata e condivisa dalla maggior parte dei propri associati.

131. E ancora in merito a tale aspetto, non può in alcun modo condividersi il fatto che l'attendibilità delle risposte dei panificatori sarebbe inficiata dalla presenza di un conflitto di interessi, posto che esse sono state acquisite e valutate proprio in ragione del fatto che rappresentano il punto di vista, ovviamente di parte, degli operatori che costituiscono la parte lesa dalle condotte oggetto di accertamento.

132. Risulta, inoltre, del tutto infondata la contestazione di Parte circa la presunta lesione del suo diritto alla difesa operata dagli Uffici, derivante dalla mancanza conoscenza dei nominativi dei panificatori che hanno risposto al Questionario. Le modalità di accesso date alle Parti sono state, infatti, improntate all'unico e legittimo obiettivo di contemperare le esigenze della difesa con quelle della riservatezza dei nominativi dei soggetti rispondenti.

133. Tale ultimo obiettivo, anche alla luce di quanto esposto alla sez. 3.3, si rendeva, infatti, necessario al fine di ottenere un tasso di risposta accettabile all'indagine svolta. Allo scopo, i medesimi Uffici si sono quindi premurati di precisare ai panificatori che il nominativo/ragione sociale della ditta/società rispondente veniva richiesto con "*l'esclusiva finalità di dare attendibilità*

¹²¹ A mero titolo di esempio, si osserva come la stessa indagine quantitativa sulle abitudini di acquisto e di consumo del pane depositata dalle Parti (doc. 195.16) è basata su meno di 800 interviste, rappresentative di un universo di consumatori di pane presumibilmente composto da alcuni milioni di unità.

¹²² Doc. 120.4.

e valore alle informazioni fornite” e che queste sarebbero state elaborate in forma anonima, “consentendo l’accesso ai documenti in modo che nessuna singola risposta potesse essere ricondotta alla società/ditta che l’ha fornita”.

134. D’altro canto, ciò non può avere minimamente scalfito il diritto di difesa delle Parti, il quale è stato garantito dal fatto che nessuna delle informazioni alle quali le Parti non hanno avuto accesso è stata utilizzata dagli Uffici nella costruzione dell’impianto accusatorio, dando quindi modo alle medesime di replicare su tutte le contestazioni mosse, utilizzando lo stesso *set* informativo (il c.d. “*database*”) utilizzato dagli Uffici. Né la riconducibilità delle risposte dei fornitori all’identità dei singoli fornitori rispondenti avrebbe potuto modificare o financo influenzare le valutazioni, né tantomeno avrebbe consentito alle Parti di confutarle.

135. In definitiva, dunque, la gestione e l’utilizzo delle risposte ai questionari è stata effettuata in perfetto ossequio al “principio della parità delle armi”.

136. Con riferimento, poi, alla contestazione relativa a un utilizzo generico delle risposte fornite dai panificatori, che non sarebbe stato differenziato per ciascuna singola catena, si osserva che soltanto le risposte alle sezioni I e III del Questionario, relative alle caratteristiche dei panificatori e alla loro valutazione dell’impatto della condizione del reso, sono state utilizzate in maniera indistinta, utilizzandole alla stregua di un’indagine di mercato svolta tra i panificatori. Viceversa, le risposte alle domande della sezione II, relative alle caratteristiche della singola relazione commerciale, sono state differenziate per ciascuna catena distributiva e, solo in questo caso, utilizzate anche a supporto delle imputazioni.

137. A tale riguardo, appare altresì infondata la supposta “strumentalità” della costruzione delle domande contenute nella sezione 2 del Questionario, anche con specifico riferimento alla domanda n. 2.4¹²³. Tale domanda, infatti, è stata specificamente formulata per capire se i panificatori si fossero sentiti in qualche misura “obbligati”, anche senza un’imposizione formale (opzione 1), ad accettare la clausola del reso oppure se l’avessero offerta spontaneamente (opzione 2), o comunque concordata (opzione 3), perché ritenuta conveniente anche per il panificatore. Pertanto, al panificatore è stata offerta l’opzione “1” (la condizione mi è stata proposta/imposta dalla catena cliente) - con la quale il fornitore poteva dichiarare di avere semplicemente accettato una “proposta” proveniente dalla catena distributiva - sostanzialmente in alternativa all’opzione “3” - con la quale il panificatore poteva invece specificare di avere “concordato” la clausola del reso avendone ravvisato anche una propria convenienza economica (essendo evidentemente scontata la convenienza della catena distributiva a non pagare il prodotto che non riesce a vendere).

138. Quanto all’opzione di risposta “2” (offerta spontanea del panificatore), essa è stata formulata in modo da distinguere i casi di: i) un’offerta “per rendere l’offerta competitiva rispetto a quella di altri fornitori che offrono il servizio di reso” e ii) un’offerta volta a “massimizzare la durata di

¹²³ La domanda 2.4. risultava formulata come segue: “Le condizioni di reso sopra richiamate sono state proposte/imposte dalla catena distributiva cliente o sono state offerte spontaneamente alla catena dalla sua azienda?”

- 1 mi sono state proposte/imposte dalla catena cliente
- 2 sono state offerte spontaneamente dalla mia azienda
 - con la finalità di massimizzare la durata di esposizione dei prodotti e le vendite
 - per rendere l’offerta competitiva rispetto a quella di altri fornitori che offrono il servizio di reso
 - altra motivazione, specificare.....
- 3 sono state liberamente concordate tra le parti in quanto rispondenti ad una reciproca convenienza”

esposizione del prodotto” o *“altra motivazione”*. È evidente che l’opzione *sub i)* è fatta soltanto per adeguarsi ad una prassi commerciale ed è, quindi, sostanzialmente più vicina alla domanda “1”, mentre l’opzione *sub ii)*, in quanto rispondente a una precisa convenienza economica del panificatore, è più vicina alla domanda “3”. Tutte le possibili opzioni sono state, quindi, rappresentate ai panificatori in maniera perfettamente bilanciata e, in ogni caso, le risposte sono state tutte separatamente considerate ai fini delle analisi svolte.

139. Pertanto, si ritiene che la formulazione delle domande e delle risposte precompilate non abbia prodotto alcuna distorsione nell’interpretazione delle stesse, posto che, sulla base delle alternative di risposta disponibili, è ragionevole presumere che i panificatori che hanno scelto di barrare la risposta “1”, piuttosto che la risposta “3”, si siano sentiti “tenuti” ad accettare una proposta unilaterale della catena stessa, piuttosto che avere concordato la clausola del reso avendone riconosciuto una convenienza. E a ulteriore dimostrazione della corretta interpretazione, si sottolinea che tutti i 31 fornitori delle Parti del presente procedimento i quali hanno risposto che la condizione del reso è stata loro proposta/imposta dalla catena hanno anche dichiarato di ritenere che essa costituisce un danno per il panificatore e che sarebbe più giusto che il rischio dell’invenduto gravasse su chi acquista il prodotto.

140. In ogni caso, a differenza di quanto sostenuto dalle Parti, le risposte dei panificatori al questionario rappresentano uno degli elementi a sostegno dell’impianto accusatorio: esse sono state infatti utilizzate a conferma della circostanza, anche diversamente argomentata, che i panificatori siano stati messi nella condizione di accettare la clausola del reso a dispetto del proprio stesso interesse commerciale, pena il concreto rischio di perdere la possibilità di rifornire la catena distributiva.

V.3 I principi giuridici di riferimento

141. Come noto, l’articolo 62 del D.L. 1/2012 ha attribuito all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato una nuova competenza in materia di relazioni commerciali tra operatori della filiera agro-alimentare, qualificando come illeciti amministrativi una serie di condotte poste in essere nel contesto di rapporti contrattuali aventi ad oggetto la cessione di prodotti agricoli e agroalimentari e prevenendo l’applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie. Tale disciplina trova la sua *ratio* prevalente nella avvertita necessità di offrire tutela alle piccole e medie imprese fornitrici di prodotti agricoli e alimentari, dal lato dell’offerta, nei confronti del maggior potere negoziale raggiunto, dal lato della domanda, dagli acquirenti, siano essi trasformatori industriali o grandi gruppi distributivi della GDO¹²⁴.

142. In particolare, il comma 2 dell’art. 62 stabilisce che, nelle relazioni commerciali tra operatori economici in materia di cessione di prodotti agricoli e agro-alimentari, è vietato *“imporre direttamente o indirettamente condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose”* (comma 2, lett. a)) e *“adottare ogni ulteriore condotta commerciale*

¹²⁴ Per una disamina approfondita della *ratio*, dei presupposti di applicazione e delle fattispecie previste dall’art. 62 si rinvia alla II Parte *“Le relazioni verticali GDO-fornitori e gli strumenti di intervento dell’Autorità antitrust”*, Capitolo IV *“Articolo 62 della l. n. 27/2012 e articolo 9 della l. n. 192/98 come strumenti alternativi di tutela contro il buyer power”*, dell’Indagine conoscitiva condotta dall’Autorità sulla Grande Distribuzione Organizzata (delibera n. 24465 del 24/07/2013 *“IC43 - SETTORE DELLA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA”*, Boll. n. 31/2013).

sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento” (comma 2, lett. e)).

143. Le modalità applicative dell’articolo 62 sono state definite nel successivo *Decreto di attuazione* n. 199/2012, che ha delimitato l’ambito di applicazione della norma alle “*relazioni economiche tra gli operatori della filiera alimentare connotate da un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale*” (art. 1 “*Ambito di applicazione*”).

144. L’art. 4 del *Decreto di attuazione* rubricato “*Pratiche commerciali sleali*” prevede, al suo secondo comma, che “*Le disposizioni di cui all’art. 62, comma 2, del D.L. 1/2012 [...] vietano qualsiasi comportamento del contraente che, abusando della propria maggior forza commerciale, imponga condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose [...]*”, specificando altresì che, ai fini dell’applicazione dell’art. 62, comma 2, lettera e), rientra nella definizione di “*condotta commerciale sleale*” anche il mancato rispetto dei principi di buone prassi e le pratiche sleali identificate dalla Commissione europea e dai rappresentanti della filiera agro-alimentare nell’ambito del Forum di alto Livello, di cui in allegato al Decreto. Tra tali principi viene espressamente sancito quello che obbliga ciascuna parte della filiera ad assumersi i propri rischi imprenditoriali, mentre tra gli esempi di pratiche sleali vietate viene espressamente enucleato “*il trasferimento di un rischio ingiustificato o sproporzionato all’altra parte*”.

145. Le disposizioni di cui all’art. 62 offrono quindi all’Autorità¹²⁵ una diversa e ulteriore possibilità di intervenire nei confronti di condotte unilaterali delle imprese che discendano, tra l’altro, dallo sfruttamento del cd. *buyer power*, senza tuttavia rendere necessaria la sussistenza né di una posizione dominante in capo all’acquirente, presupposto per l’applicazione della Legge n. 287/90 o dell’art. 102 del TFUE, né di un rapporto di dipendenza economica tra i due contraenti, presupposto per un intervento ai sensi della Legge 192/1998.

V.4 La violazione contestata

146. Come anticipato *supra*, il presente procedimento ha ad oggetto condotte realizzate da ciascuna delle Parti coinvolte nell’istruttoria con riferimento all’insieme dei propri fornitori o a una parte di essi, suscettibili di configurare, per ciascuna delle cooperative COOP, un’unica pratica sleale in violazione dell’art. 62, comma 2. Ai fini della valutazione di tali condotte, pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dalle Parti nella propria memoria conclusiva, non sarà necessario identificare a quali e a quante singole relazioni contrattuali esse si applicano, non risultando un elemento costitutivo della violazione unitaria contestata il fatto che la pratica illecita sia stata commessa nei confronti di uno o più i fornitori del soggetto al quale l’imputazione è riferita.

147. Si precisa altresì che le condotte descritte di seguito saranno riferite alle sole cooperative socie del Consorzio Coop Italia. Quest’ultimo, infatti, secondo quanto emerso dalle risultanze istruttorie, non negozia le condizioni di acquisto e non stipula contratti con i fornitori di pane, che si interfacciano direttamente con le singole cooperative socie. Né risulta che via sia stata, in sede consortile, un coordinamento tra le diverse cooperative socie in merito alla politica di reso, posto

¹²⁵ Si veda l’Indagine Conoscitiva già citata: IC43 - SETTORE DELLA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA”, in Boll. n. 31/2013.

che non vi sono evidenze agli atti di discussioni sulla politica del reso del pane nell'ambito degli organi assembleari o consortili¹²⁶.

V.4.1 Le condotte

i) Alleanza 3.0 e Centrale Adriatica

148. Come illustrato nella parte in fatto, per Alleanza 3.0, la negoziazione delle condizioni contrattuali e la stipula dei contratti relativi alla fornitura di pane fresco avvengono tramite il Consorzio Centrale Adriatica, mentre le fatture e i documenti fiscali e di trasporto sono intestati direttamente ad Alleanza 3.0, che gestisce quindi e applica i contratti, anche con riferimento alla condizione di reso.

149. Alleanza 3.0 non ha fornito il numero dei panificatori dai quali acquista pane fresco, avendo dato all'Autorità soltanto il numero di fornitori di "pane fresco" certificato (pari a [1-10] nel 2017), del quale cioè i panificatori avrebbero fornito dichiarazioni in merito alla conformità del processo produttivo con quanto stabilito dal Decreto Bersani (cfr. sez. 3.2.1. *supra*). In assenza di tali dichiarazioni, infatti, la cooperativa non sarebbe stata in grado di individuare i prodotti che rispondono alla denominazione di pane fresco, non essendo a conoscenza del processo produttivo utilizzato dai singoli fornitori di pane.

150. In relazione ai fornitori di cui ha dato informazioni, risulta che solo uno, che rappresenta meno dell'1% degli acquisti complessivi, non sia gravato dall'obbligo di reso. La percentuale di prodotto complessivamente restituita a tali fornitori sarebbe pari a circa il [5-10] % per il 2017.

151. Tuttavia, dalle risultanze istruttorie, è emerso che il numero dei fornitori di pane fresco di Alleanza 3.0 è di gran lunga superiore. Infatti, 13 ulteriori panificatori - che hanno risposto al questionario solo in quanto fornitori di almeno una delle altre 5 catene distributive nei confronti delle quali sono stati avviati procedimenti analoghi a quello presente - hanno indicato (nel questionario stesso e/o in risposta a una successiva e specifica richiesta di informazioni degli Uffici) di avere tra i propri fornitori di pane fresco anche Alleanza 3.0.

152. Tali fornitori hanno tutti dichiarato di avere avuto, nel 2017, l'obbligo di reso con Alleanza 3.0. In particolare: 7 di essi hanno dichiarato di averlo avuto per tutti i prodotti con riaccredito puntuale, mentre i 6 rimanenti hanno dichiarato di averlo avuto con limitazioni, quali l'esclusione di alcuni prodotti (ad es. quelli tipici o senza glutine) o il riaccredito a un prezzo ridotto (ad esempio un prezzo medio dal quale sono escluse alcune referenze). La percentuale di reso è stata compresa tra il 10% e il 20% per 8 di tali panificatori, tra il 5% e il 10% per 4 di essi e solo per 1 è stata inferiore al 5%.

153. Non risulta agli atti che ci sia stata una trattativa con i fornitori gravati dalla condizione di reso (salvo i pochi casi in cui gli stessi panificatori hanno dichiarato di averla concordata), posto che tale condizione viene indicata in modo sommario su un modulo contrattuale standard utilizzato da Centrale Adriatica, nel quale è inserita una casella prestampata denominata "Reso invenduto", che, in caso di obbligo di reso, viene riempita con l'indicazione "totale" o "100% ad articolo".

154. Inoltre, a conferma dell'assenza di una sistematica trattativa con i fornitori sulla condizione del reso, si evidenzia che, dei 13 panificatori che hanno dichiarato di essere fornitori di Alleanza 3.0, 9 hanno dichiarato: *i)* che la condizione di reso gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente; *ii)* di ritenere che essa cagioni un danno al panificatore; *iii)* di ritenere giusto che il rischio

¹²⁶ Doc. 40.

dell'invenduto gravi sull'acquirente o (in un solo caso) che almeno sia ripartito in modo più equo con l'acquirente.

ii) Unicoop Firenze

155. Unicoop Firenze ha applicato la condizione del reso totale, e con riaccredito dell'intero prezzo di acquisto, alla generalità dei propri fornitori, ai quali ha reso mediamente, nel 2017, il [10-15]% del pane fresco consegnato, sia in quantità che in valore. A svariati panificatori, inoltre, UF ha reso anche più del 20% del prodotto consegnato.

156. A tale riguardo, non appare potersi accogliere la difesa di Parte in base alla quale i panificatori con un reso molto elevato sarebbero quelli che consegnano quantità di pane superiori agli ordinativi o che addirittura consegnano pane in assenza di ordinativi. Infatti: *i)* il documento depositato a dimostrazione di tale affermazione¹²⁷, che riporta peraltro una data successiva all'avvio del presente procedimento, riguarda solo 1 dei 9 panificatori ai quali è stata resa, nel 2017, una percentuale di prodotto vicina o anche superiore al 20%; *ii)* a 3 panificatori, che risultano avere cessato le forniture nel 2017, nel 2016 è stata resa una quantità di pane addirittura superiore al 30%; *iii)* sulla base della documentazione acquisita agli atti, risulta che diversi fornitori si sono lamentati con Unicoop Firenze di ricevere un reso eccessivo, anche con riferimento a specifici periodi o giornate. In taluni casi, essi hanno reagito consegnando quantità inferiori di pane rispetto agli ordini ricevuti.

157. Peraltro, dai documenti agli atti è emerso che i manager di UF fossero perfettamente a conoscenza, quanto meno dal 2014, del malcontento della categoria dei panificatori in relazione alla prassi dell'obbligo del reso del pane, essendosi scambiati informazioni in relazione a servizi televisivi e articoli di stampa aventi ad oggetto tale tematica.

158. Poiché in nessuno dei documenti contrattuali sottoscritti da Unicoop Firenze è esplicitamente regolato l'obbligo di reso, non risulta agli atti che vi sia stata una trattativa su tale condizione.

159. A tale riguardo, vale rilevare che i 5 panificatori che hanno risposto al Questionario indicando Unicoop Firenze tra i propri fornitori hanno tutti confermato di avere l'obbligo di reso per l'intera quantità di prodotto invenduto e con riaccredito puntuale. Inoltre, essi hanno tutti dichiarato: *i)* che la condizione di reso gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente; *ii)* di ritenere che essa cagioni un danno al panificatore; *iii)* di ritenere giusto che il rischio dell'invenduto gravi sull'acquirente. In un solo caso, il panificatore ha specificato di ritenere al massimo accettabile un tetto di reso del 5%.

iv) Coop Centro Italia

160. Come visto nella parte in fatto, l'obbligo di reso è stato applicato da CCI in maniera piuttosto diffusa: esso è stato infatti previsto per quasi [l'80-90]% dei fornitori attivi nel 2017, di cui meno del 5% avevano il reso con alcune limitazioni, quali l'esclusione dei pani speciali o di primo prezzo.

161. La percentuale media di reso, nel 2017, è stata pari al [10-15]% circa, sia in quantità che in valore, mostrando tuttavia negli ultimi anni una tendenza all'aumento. Peraltro, tale percentuale potrebbe essere sottostimata in ragione dell'asserita impossibilità di CCI di ricostruire la serie storica dei resi laddove le quantità consegnate vengono annotate già al netto dei resi stessi. A tale riguardo, si osserva che, nell'ambito dei soli fornitori per i quali è stata indicata la presenza di una restituzione,

¹²⁷ Doc. 135, all.34.

la percentuale media di reso è stata pari al [15-20]%, sia in quantità che in valore; diversi fornitori, inoltre, hanno avuto una percentuale di reso particolarmente elevata, anche superiore al 30%.

162. Anche in questo caso, non appare plausibile, né dimostrato, quanto sostenuto dalla Parte in relazione al fatto che i panificatori con un reso elevato consegnerebbero sistematicamente quantità di pane superiori agli ordinativi. Infatti: in primo luogo, CCI avrebbe facoltà di porre fine alle consegne in eccesso, posto che, contrattualmente, la catena distributiva è tenuta ad emettere gli ordini di acquisto e il fornitore a rispettarli; in secondo luogo, non vi è traccia agli atti della presenza di una prassi dei fornitori di sfiorare in eccesso gli ordinativi ricevuti, a parte una mail interna depositata dalla Parte in allegato alla memoria, inviata nel mese di maggio del 2019, nella quale si lamentano le consegne eccessive di un unico fornitore di CCI¹²⁸.

163. Secondo quanto dichiarato dalla Parte, i punti vendita di CCI non effettuerebbero ordinativi di prodotto, essendo le quantità e gli ordinativi stabiliti direttamente dai fornitori sulla base dello storico di venduto, delle consuetudini e della volontà dei panificatori stessi di "spingere" i propri prodotti. A tale riguardo, deve tuttavia osservarsi che l'esistenza di una certa collaborazione tra il punto vendita e i fornitori nella definizione degli ordinativi, confermata da alcune delle risposte dei fornitori di CCI, rappresenta una mera concessione che alcuni punti vendita hanno deciso, a propria discrezione, di fare ai fornitori, ma ciò è avvenuto in circostanze non codificate nei contratti, e dunque incerte e imprevedibili per i fornitori stessi. Diversamente, i contratti di fornitura non prevedevano che il panificatore partecipasse alle scelte di CCI relative alla composizione e alla quantità degli ordinativi. D'altronde, se tale collaborazione aveva la finalità di minimizzare le quantità di reso, essa non ha evidentemente prodotto, nella maggior parte dei casi, gli esiti sperati.

164. Degli 8 fornitori di CCI che hanno risposto al questionario, 7 hanno confermato di avere l'obbligo di reso e 5 di essi di averlo per l'intera quantità di prodotto invenduto e con riaccredito puntuale. Nell'ambito dei panificatori che hanno il reso, 4 hanno dichiarato: *i*) che la condizione di reso gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente; *ii*) di ritenere che essa cagioni un danno al panificatore; *iii*) di ritenere giusto che il rischio dell'invenduto gravi sull'acquirente.

165. CCI intrattiene con i propri fornitori di pane relazioni commerciali regolate per iscritto da un accordo quadro, integrato da altre condizioni economiche e/o listini prezzo trasmessi via fax o per email. Nell'ambito di tali comunicazioni, di norma, viene specificato anche l'obbligo di reso¹²⁹.

166. Pertanto, posto che per una parte dei fornitori di CCI l'obbligo di reso non è nemmeno previsto per iscritto, anche per tale società non può presumersi che vi sia stata una sistematica trattativa con i fornitori su tale condizione. Al contrario, dall'esito dei questionari, risulta che ad almeno a 4 fornitori tale condizione sia stata proposta/imposta dalla catena distributiva, nonostante essi la ritenessero ingiusta e dannosa.

v) Unicoop Tirreno

167. UT, nel 2017, ha applicato l'obbligo di reso a circa il [80-90]% dei suoi [90-100] fornitori di pane, nel [80-90]% dei casi riferito a tutti i prodotti con riaccredito dell'intero prezzo di acquisto. Nei rimanenti l'obbligo di reso è stato applicato con la sola esclusione di alcuni prodotti o consegne o con un tetto quantitativo, fissato al [5-10]% o al [10-15]%.

¹²⁸ Doc. 195, all. 4.

¹²⁹ Doc. 39.

168. Nel 2017, complessivamente, la percentuale di reso è stata pari al [10-15]%, ma per un numero significativo di fornitori (pari a [10-20]) essa è stata vicina o anche superiore al 20%. Peraltro, tali percentuali potrebbero essere sottostimate, poiché in alcuni casi la fattura viene emessa già al netto del reso.

169. Riguardo ad uno solo dei fornitori con un'alta percentuale di reso, la Parte ha prodotto documentazione dalla quale risulta che il prodotto del fornitore presenta problematiche relative alla scarsa qualità del prodotto. Rispetto ad un altro fornitore, la Parte ha invece precisato che, essendo tale fornitore stato inserito solo nel 2017, le consegne sarebbero state elevate per dare più ampia visibilità ai nuovi prodotti. A tale riguardo, si osserva tuttavia che lo stesso fornitore ha avuto un'analogia percentuale di reso anche nel primo semestre dell'anno successivo. Più in generale, la Parte ha sostenuto, senza tuttavia produrre documentazione al riguardo, che i panificatori con un reso elevato consegnerebbero quantità di pane superiori agli ordinativi.

170. Secondo quanto sostenuto dalla Parte, inoltre, in un'area della rete di vendita (i negozi di vicinato a insegna Incoop), il panificatore consegnerebbe sempre la stessa quantità di pane (salvo diverse necessità che gli vengono comunicate) senza necessità di un ordine specifico. Il fornitore, inoltre, in molti casi, disporrebbe anche direttamente del proprio prodotto, svolgendo attività di c.d. *merchandising*. Infine, in alcuni casi, sarebbe lo stesso fornitore a portare in vendita un nuovo tipo di pane, in pezzature e quantità non richieste, per testare il proprio prodotto in una sorta di "tentata vendita".

171. A tale riguardo, si osserva che dei 14 panificatori che hanno risposto al Questionario e che riforniscono Unicoop Tirreno, nessuno ha dichiarato di decidere autonomamente le quantità da consegnare in una sorta di "tentata vendita", pur avendo a disposizione tale risposta tra quelle precompilate. La maggior parte dei fornitori ha invece confermato di rispettare gli ordinativi, pur concordandoli con il cliente al fine di minimizzare i resi. Tale obiettivo, tuttavia, non è stato evidentemente sempre raggiunto.

172. L'obbligo di reso non è stato disciplinato né inserito in alcun modo nel contratto quadro. Solo in alcuni, sulla base di quanto dichiarato da Unicoop Tirreno, esso sarebbe stato inserito negli accordi integrativi, mentre nella rimanente parte dei casi tale obbligo sarebbe stato pattuito solo verbalmente: non vi sono pertanto evidenze del fatto che tale condizione sia stata concordata e trattata con i fornitori.

173. Inoltre, dei 14 fornitori di Unicoop Tirreno che hanno risposto al questionario e che hanno confermato di avere l'obbligo di reso totale, 10 hanno anche dichiarato: *i*) che la condizione di reso gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente (uno di questi ha voluto proprio precisare "imposta"); *ii*) di ritenere che tale condizione danneggi il panificatore; *iii*) di ritenere giusto che il rischio dell'invenduto gravi sull'acquirente. Uno di essi ha specificato che riterrebbe giusta, quanto meno, una ripartizione del rischio al fine di responsabilizzare anche il cliente.

iii) Consorzio Nord Ovest, Coop Lombardia, Novacoop e Coop Liguria

174. Come si è visto, è il Consorzio Nord Ovest che acquista il pane fresco di cui si riforniscono le 3 principali cooperative del distretto che sono parte del presente procedimento, e segnatamente Coop Lombardia, Novacoop e Coop Liguria. Il Consorzio effettua quindi la selezione dei fornitori, stipula con essi i contratti di fornitura e vende alle 3 cooperative il prodotto, fatturandolo periodicamente. La determinazione del fabbisogno quotidiano di merce avviene, invece, ad opera dei singoli Punti

Vendita. In relazione ai resi della merce invenduta, le cooperative emettono i documenti di trasporto, mentre la gestione contabile delle procedure di reso viene effettuata direttamente dal Consorzio.

175. L'approvvigionamento dei prodotti tramite il Consorzio avviene a mezzo di contratti scritti di somministrazione, nei quali la clausola di reso è talvolta formalizzata, talvolta stabilita verbalmente¹³⁰.

176. Complessivamente, nel 2017, il Consorzio Nord Ovest si è avvalso di [50-60] fornitori di pane, di cui [40-50] hanno rifornito almeno una delle 3 grandi cooperative socie, mentre gli altri hanno rifornito soltanto le altre piccole cooperative associate e/o altri clienti. Il medesimo ha applicato l'obbligo di reso al [40-50]% circa dei panificatori con cui ha stipulato contratti e a poco più del 50% dei fornitori di cui si avvalgono di una o più delle 3 grandi cooperative socie, che sono Parte del presente procedimento. Tutti i panificatori che hanno l'obbligo di reso, infatti, vengono utilizzati dalle grandi cooperative; viceversa, tutti i fornitori che servono soltanto le piccole cooperative socie non hanno l'obbligo di reso. Per circa un quarto dei fornitori gravati dall'obbligo di reso, tale obbligo è previsto con limitazioni, quali la previsione di un tetto massimo di restituzione, il riaccredito a un prezzo ridotto o l'esclusione di alcune tipologie di punto vendita (solo super). Infine, tra i fornitori che non hanno l'obbligo di reso, circa un quarto hanno comunque uno sconto in sostituzione del reso.

177. Novacoop ha un numero di fornitori di pane fresco limitato ([10-20] nel 2017), disponendo di una percentuale di produzione interna superiore al 70%. Circa un terzo dei fornitori di cui si è avvalsa nel 2017 risultavano gravati dall'obbligo di reso. A tali fornitori, è stata applicata una percentuale di restituzione media pari al [10-15]%. Sul totale dei fornitori utilizzati da Novacoop, la percentuale di prodotto restituito è stata pari al [1-5]% circa.

178. Anche Coop Lombardia produce internamente oltre il 70% del pane fresco venduto e si avvale di un numero limitato di fornitori (pari, nel 2017, a [10-20]) Di tali fornitori, oltre il 70% avevano l'obbligo di reso, prevalentemente al 100% e con riaccredito puntuale. La percentuale di prodotto restituita da Coop Lombardia nel 2017 è stata pari a circa il [10-15]% degli acquisti complessivi, superando anche il 20% per alcuni fornitori.

179. Coop Liguria produce internamente circa un quarto del proprio fabbisogno di pane fresco e, nel 2017, aveva [20-30] fornitori. Di questi, poco più del 50% avevano l'obbligo di reso, prevalentemente per il totale dell'invenduto e con riaccredito puntuale. Nel 2017, sul totale dei fornitori, la percentuale di prodotto restituito è stata mediamente pari a circa il [5-10]% del pane consegnato e acquistato, superando però il 20% per alcuni fornitori.

180. Secondo quanto dichiarato dalle Parti, l'obbligo di reso sarebbe stato soltanto in alcuni casi formalizzato mediante nota a contratto, mentre negli altri casi sarebbe stato pattuito verbalmente. Neanche in questo caso, pertanto, si dispone di evidenze in merito alla presenza di una trattativa per concordare tale condizione.

181. Al contrario, 2 degli 11 fornitori del Consorzio Nord Ovest che hanno risposto al questionario e che hanno dichiarato di avere l'obbligo di reso, hanno anche dichiarato: *i*) che tale condizione gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente; *ii*) di ritenere che la condizione di reso sia dannosa per il panificatore; *iii*) di ritenere giusto che il rischio dell'invenduto gravi sull'acquirente. Le stesse dichiarazioni sono state peraltro rese anche da due ulteriori fornitori del Consorzio che

¹³⁰ Docc. 38, all.9, 37, all.9 e 36, all. 9.

hanno l'obbligo di ritirare il prodotto ma che praticano uno sconto in sostituzione del riaccredito del prezzo dello stesso. Dei 4 panificatori che hanno reso tali dichiarazioni, 2 sono fornitori di Novacoop, 1 di Coop Lombardia e 1 di Coop Liguria¹³¹.

V.4.2 La sussistenza di un significativo squilibrio di potere contrattuale

182. Dalle informazioni agli atti, appare innanzitutto comprovata la sussistenza di un significativo squilibrio di potere contrattuale tra ciascuna delle sette grandi cooperative aderenti a Coop Italia, nonché delle rispettive centrali di acquisto a cui esse sono associate, dal lato della domanda, e i relativi fornitori di pane fresco, dal lato dell'offerta. Tale sproporzione di forza negoziale è desumibile da una pluralità di indici sintomatici, soggettivi e oggettivi, che consentono di individuare la sussistenza di uno squilibrio contrattuale tra tali società distributive e la generalità dei rispettivi fornitori di pane fresco.

183. In primo luogo, contrariamente a quanto affermano le Parti, esiste una forte asimmetria dimensionale, in termini di fatturato, numero di dipendenti e unità locali, tra le imprese di panificazione e le società aderenti al sistema Coop, primaria catena distributiva a livello nazionale: i panificatori, infatti, nella stragrande maggioranza dei casi, sono piccole imprese artigiane, con un fatturato inferiore ai 10 milioni di euro e un esiguo numero di dipendenti; anche nei pochissimi casi in cui sono imprese industriali o, comunque, con un numero di dipendenti superiore a 18, i panificatori hanno un fatturato che non supera i 60-70 milioni di euro, e quindi di oltre 200 volte inferiore rispetto a quello della catena Coop e, in ogni caso, di gran lunga inferiore anche rispetto alla più piccola delle cooperative del gruppo.

184. Anche effettuando un confronto dimensionale tra i contraenti in termini relativi, e cioè rapportando il fatturato al rispettivo settore di attività, si osserva che Coop rappresenta uno dei due principali gruppi distributivi a livello nazionale, con una quota di mercato complessiva su base nazionale pari a circa il 13%. Le singole cooperative detengono quote mediamente di pari livello nelle rispettive aree di operatività. Tali quote risultano inoltre di gran lunga più elevate in numerosi mercati rilevanti di dimensione locale, ove le cooperative operano con un'insegna riconoscibile e affermata; viceversa, nessun fornitore detiene nel settore della panificazione una quota di mercato e una riconoscibilità del proprio marchio paragonabili a quella delle cooperative Coop.

185. Pertanto, pur risultando leggermente più marcato nei confronti delle micro-imprese artigianali, lo squilibrio contrattuale tra le società cooperative aderenti a Coop Italia e i propri fornitori risulta in tutti i casi "significativo", anche al di là delle specifiche caratteristiche dimensionali e organizzative dei singoli panificatori.

186. Parimenti occorre considerare che la asimmetria tra i contraenti non si apprezza solamente sotto il profilo dimensionale ma anche in termini di potere di mercato, ove si considerino i seguenti ulteriori elementi che caratterizzano il settore oggetto del presente procedimento: l'eccesso di offerta di pane fresco rispetto alla domanda; la rapidissima deperibilità dei prodotti di panificazione freschi; la crescente incidenza del canale della GDO nelle vendite di pane e di prodotti direttamente sostituiti; l'assenza di un marchio commerciale o, comunque, di un marchio che goda di una propria notorietà e riconoscibilità presso il consumatore.

¹³¹ Elaborazioni su doc. 120.3.

187. Il pane fresco, infatti, è una merce altamente deperibile, che, anche per ragioni di ordine normativo, deve necessariamente essere venduta in giornata. Ciò impedisce al produttore di stoccare il prodotto, sia pure per pochi giorni, per modulare le quantità da immettere sul mercato in funzione degli acquirenti disponibili e del prezzo.

188. Il pane fresco è, inoltre, un bene venduto senza marchio (quando è sfuso) o, comunque (quando è confezionato¹³²), con un marchio di scarsissima notorietà e forza commerciale. Pertanto, l'identificazione del fornitore possa talvolta essere riportata nelle etichette e/o nei piani di esposizione dei punti vendita della catena Coop, essa comunque non rappresenta un elemento di fidelizzazione forte per il consumatore.

189. A tale riguardo si osserva che, anche dagli studi di mercato depositati dalle Parti stesse in allegato alle proprie memorie, emerge che soltanto il 17% circa dei consumatori di pane tende a rimanere fedele al punto vendita ove acquista il pane perché vi trova il "tipo" preferito, laddove, peraltro, non è affatto specificato che il "tipo" di pane preferito sia anche quello di uno specifico "produttore" preferito¹³³.

190. Ciò rende particolarmente agevole la sostituzione dei fornitori da parte delle società del sistema Coop, anche in vigenza del rapporto contrattuale. In tal senso, il passaggio ad altro fornitore appare ulteriormente agevolato dalla circostanza che nessun contratto con i panificatori prevede un impegno minimo di acquisto da parte della catena distributiva.

191. Come si è visto (cfr. sez. III.1 *supra*), il settore dei prodotti di panetteria freschi ha attraversato negli ultimi decenni un periodo di forte calo dei consumi, che ha reso la capacità produttiva disponibile e l'offerta complessiva di gran lunga eccedenti rispetto alla domanda. Tale calo dei consumi, peraltro, quanto meno in quantità, non risulta essersi del tutto arrestato negli ultimi anni¹³⁴, risultando in corso una ricomposizione complessiva dei consumi dei prodotti di panetteria a favore dei pani surgelati o a più lunga conservabilità e di altri prodotti sostitutivi del pane fresco.

192. La situazione descritta fa sì che, mentre le imprese della GDO, e in particolare quelle della catena Coop, hanno in ogni momento una pluralità di potenziali fornitori tra cui scegliere, per i singoli panificatori risulta particolarmente difficoltoso sostituire un proprio cliente.

193. L'innegabile legame di territorialità esistente tra i punti vendita e i rispettivi fornitori di pane fresco, richiamato con forza dalle Parti, non appare indebolire tale conclusione. Infatti, in ciascuna area geografica operano decine di panificatori che sarebbero potenzialmente in grado di servire la GDO, come dimostrato dal fatto che diversi panificatori che attualmente non riforniscono tale canale distributivo lo hanno in realtà servito in passato, potendo in ogni momento, ove ritenuto conveniente, tornare a servirlo.

194. Lo stesso Presidente di Fippa, titolare di un'impresa di panificazione, ha dichiarato nelle propria audizione che, dopo avere intrattenuto, sino a 12 anni orsono, importanti rapporti di fornitura con la GDO - tanto da avere anche ampliato i propri stabilimenti per servire tale tipologia di cliente - ha deciso di interrompere i rapporti con tale canale distributivo, pur nella consapevolezza di perdere

¹³² Il pane industriale confezionato, peraltro, ha generalmente una vita di scaffale superiore alle 24 ore (da 2 a 5 giorni) e, pertanto, come si è visto, non potrebbe nemmeno a rigore fregiarsi della denominazione di "pane fresco".

¹³³ Risulta infatti che solo il 63,7% dei consumatori tende ad acquistare il pane sempre nello stesso punto vendita e di questi, solo 26,7 lo sceglie perché vi trova la propria tipologia di pane preferita. Cfr. doc. 195, all. 16, p. 17.

¹³⁴ Doc. 195, all.14, p.5.

una parte degli investimenti effettuati, proprio a causa delle “*imposizioni subite relativamente alla gestione dell’invenuto*”¹³⁵.

195. Viceversa, l’eventuale sostituzione da parte dei panificatori del fatturato effettuato con le Parti con vendite verso altre catene distributive, ad oggi, metterebbe il fornitore in un’analoga condizione di squilibrio contrattuale e di necessità di subire l’obbligo di reso.

196. In tale contesto, pur potendosi presumere che talune imprese produttrici di pani tipici e/o “speciali” possano disporre di un certo potere contrattuale derivante da una reputazione acquisita a livello locale, tale potere risulta comunque inidoneo a controbilanciare il potere di acquisto delle imprese della GDO, e segnatamente della catena COOP, potendosi configurare, anche in tali casi, relazioni commerciali caratterizzate da uno squilibrio “significativo”.

197. Non appaiono pertanto dirimenti a tale riguardo neanche le email interne prodotte dalle Parti¹³⁶, peraltro aventi tutte una data successiva all’avvio del presente procedimento, dalle quali risulterebbe che, in alcuni casi, i clienti avrebbero richiesto presso i punti vendita la disponibilità del pane prodotto da specifici fornitori locali.

198. Peraltro, lo sviluppo della Distribuzione Moderna e le mutate abitudini di consumo e di acquisto stanno comportando un progressivo incremento dell’incidenza della GDO tra i canali di approvvigionamento di pane per il consumatore, rendendo il canale stesso uno sbocco di difficile sostituzione per i panificatori, soprattutto laddove questi non dispongano di una propria rivendita diretta.

199. Con riferimento al saldo positivo che si è registrato nel 2017 tra nuove iscrizioni e cessazioni al Registro Imprese dei panificatori, richiamato dal Consorzio Nord Ovest a dimostrazione della vitalità del settore, si osserva che proprio l’elevato tasso di rotazione delle imprese presenti nel settore - testimoniato dall’elevato numero di ingressi (soprattutto da parte di panifici stranieri) ma anche dal tasso di mortalità molto accentuato dei panifici storici – appare indicativo del clima di forte competitività esistente tra i panificatori e, pertanto, di estrema contendibilità delle forniture alla GDO.

200. Infine, anche la capacità di soddisfare una parte del proprio fabbisogno di pane fresco - presente ad esempio nei punti vendita delle 3 cooperative aderenti al Consorzio Nord Ovest, di Unicoop Firenze e di Unicoop Tirreno, ma comunque potenzialmente attivabile anche in altri grandi punti vendita della catena - contribuisce ad incrementare il potere negoziale delle società nei confronti dei panificatori, consentendo all’operatore distributivo flessibilità negli acquisti e, in prospettiva, maggiore facilità di sostituzione dei fornitori esterni, anche mediante l’incremento della produzione interna.

201. Tutto quanto esposto consente alle 7 grandi cooperative aderenti a Coop Italia, come pure a Consorzio Nord Ovest e a Centrale Adriatica, di esercitare un rilevante potere di mercato dal lato della domanda (*buyer power*) sui fornitori di pane fresco in sede di negoziazione, conclusione ed esecuzione dei contratti, configurando relazioni commerciali strutturalmente caratterizzate da un significativo squilibrio, rilevante ai fini dell’applicabilità dell’art. 62.

¹³⁵ Doc. 90.

¹³⁶ Doc. 195, all. 25.

V.4.3 L'imposizione di una condizione ingiustificatamente gravosa

202. In primo luogo si osserva che, a differenza di quanto sostenuto dalle Parti, non vi sono evidenze agli atti di una trattativa avvenuta con ciascun fornitore in merito alla condizione di reso, non potendosi pertanto desumersi che essa sia stata negoziata.

203. Infatti, Centrale Adriatica utilizza nei rapporti con i propri fornitori un contratto di fornitura standard, nel cui allegato B, relativo alla specificazione delle singole condizioni economiche, è inserita una casella prestampata denominata "Reso invenduto", che è stata riempita in caso di obbligo di reso limitandosi a specificare la presenza del reso totale.

204. Unicoop Firenze utilizza per gli acquisti di pane fresco un accordo quadro, che regola le condizioni di carattere generale del rapporto contrattuale, e un contratto standard di fornitura comune a tutti i prodotti freschi; in nessuno di tali documenti risulta che sia stato regolato l'obbligo di reso.

205. Le 3 principali cooperative del distretto Nord Ovest acquistano il pane fresco tramite il Consorzio Nord Ovest. Quest'ultimo utilizza nei rapporti con i fornitori contratti scritti nei quali, solo in alcuni casi, la condizione di reso è stata indicata mediante una nota a contratto, risultando in tutti gli altri casi trattata solo verbalmente.

206. Coop Centro Italia (CCI) regola i rapporti con i propri fornitori di pane mediante un accordo quadro, integrato dal listino prezzo e/o altri documenti trasmessi via fax o per *email*. Nell'ambito di tali comunicazioni, solo in alcuni casi è stato specificato anche l'obbligo di reso, che invece, per una parte dei fornitori, è stato applicato senza alcuna previsione scritta.

207. Infine, Unicoop Tirreno (UT) formalizza i propri rapporti di fornitura di pane mediante un accordo quadro e un accordo economico, che a volte viene sostituito e/o integrato da pattuizioni assunte via *email*. L'obbligo di reso non è stato disciplinato né inserito nel contratto quadro, mentre, solo in alcuni casi, sulla base di quanto dichiarato da Unicoop Tirreno, esso sarebbe stato inserito negli accordi integrativi, risultando negli altri casi pattuito solo verbalmente.

208. In secondo luogo, si osserva che, in una situazione di squilibrio negoziale, una condizione del rapporto commerciale vantaggiosa per il contraente più forte e dannosa per il contraente con minore potere negoziale è un indizio del fatto che tale condizione sia stata "subita" dalla parte debole e che non vi sia stata nessuna trattativa commerciale; non può, infatti, presumersi che la stessa provenga dal contraente debole, risultando contro il suo stesso interesse commerciale.

209. Nella presente fattispecie, come si argomenterà più ampiamente in seguito (vedi *infra*, sez. 5.4.4), l'obbligo di reso porta sicuramente beneficio agli acquirenti, mentre risulta arrecare un danno economico al panificatore, parte più debole della contrattazione.

210. Inoltre, dalle risultanze istruttorie è emerso che tra i 42 fornitori delle Parti del presente procedimento (su 49 rispondenti) che hanno dichiarato di avere l'obbligo di reso (sia pure con alcune limitazioni in un terzo circa dei casi), 29 (quindi quasi il 70%) hanno dichiarato che tali condizioni contrattuali gli sono state proposte/imposte dalla catena distributiva cliente. Tali panificatori hanno tutti dichiarato di ritenere l'obbligo di reso un danno per il panificatore e di ritenere giusto che l'obbligo di reso gravi su chi acquista il prodotto (3 di essi hanno tuttavia specificato che riterrebbero accettabile anche una ripartizione più equa del rischio o la fissazione di un tetto massimo del 5%)¹³⁷.

¹³⁷ Elaborazioni su doc. 120.3

211. Le 29 risposte sopra descritte sono così ripartite tra i fornitori delle Parti del presente procedimento: 9 fornitori di Alleanza 3.0, 4 fornitori di CCI, 5 fornitori di Unicoop Firenze, 10 fornitori di Unicoop Tirreno, 2 fornitori del Consorzio Nord Ovest., di cui uno fornitore di Novacoop e l'altro di Coop Lombardia¹³⁸. Due ulteriori fornitori del Consorzio Nord Ovest, esclusi dal precedente computo, hanno dichiarato di avere l'obbligo di reso pur praticando uno sconto fisso sul venduto in sostituzione del riaccredito. Anche tali fornitori hanno affermato che tale condizione gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente e di ritenere la condizione di reso, di cui dovrebbe farsi carico l'acquirente, un danno per il panificatore.

212. A ciò si aggiunga che, con la sola eccezione del Consorzio Nord Ovest (e, quindi delle 3 cooperative aderenti al Consorzio stesso), le Parti del presente procedimento applicano l'obbligo del reso totale alla quasi generalità dei propri fornitori, a ulteriore dimostrazione che tale previsione fa parte di una deliberata e generalizzata strategia aziendale, piuttosto che rappresentare l'esito di una negoziazione individuale con i panificatori.

213. Anche con riferimento al Consorzio Nord Ovest, peraltro - per il quale la maggiore differenziazione tra i fornitori rispetto alle pattuizioni relative all'obbligo di reso potrebbe far presumere l'esistenza di una qualche forma di negoziazione con i fornitori - le evidenze acquisite indicano che comunque, almeno in alcuni casi, in ragione del significativo squilibrio di potere contrattuale con il cliente, i fornitori che hanno accettato l'obbligo di reso si sono sentiti costretti ad accettare una condizione commerciale che ritengono essi stessi dannosa per l'equilibrio economico della propria azienda.

214. In tale contesto, anche la possibilità di sostituire l'obbligo di reso con uno sconto non appare indicativa né di una pre-esistente remunerazione del servizio stesso né di una diversa logica utilizzata nella contrattazione, presupponendo comunque che l'onere di produrre, trasportare e smaltire le unità di prodotto invendute debba gravare sul fornitore. La richiesta di uno sconto sostitutivo del reso, infatti, tenta in qualche modo di "sostituire", appunto, il costo precedentemente sopportato dal fornitore per l'obbligo di reso (e cioè quello del ritiro e del riaccredito della merce invenduta) con un altro costo (quello dello sconto) di importo equivalente.

215. Il fatto che l'obbligo di ritiro del prodotto invenduto venga sostanzialmente "imposto" dalle società cooperative aderenti a COOP ai propri fornitori, e non negoziato come affermano le Parti, appare ulteriormente avvalorato da alcune evidenze acquisite nell'ambito dell'accertamento ispettivo effettuato presso la sede di Unicoop Firenze. Da esse risulta infatti, ad esempio, che alcuni *manager* della cooperativa abbiano intimato a uno di tali fornitori "*di rispettare tassativamente le quantità ordinate*", affermando che se i resi "*per due giorni sono un po' più abbondanti [i fornitori. N.d.r.] non devono fare drammi! né tanto meno permettersi di consegnare meno pane decidendolo da soli*"¹³⁹. Parimenti, a un fornitore che aveva provato a disdire la clausola del reso per l'impossibilità di coprire i costi di produzione, Unicoop Firenze ha risposto che si sarebbe aspettata

¹³⁸ La somma è superiore a 29 perché un panificatore rifornisce 2 cooperative (elaborazioni su doc. 120.3).

¹³⁹ Doc. 18.29.

quanto meno un'offerta migliorativa sul prezzo, in assenza della quale la prassi doveva intendersi confermata¹⁴⁰.

216. Quanto illustrato confuta in radice anche l'obiezione della Parte relativa al fatto che, nella recente Direttiva comunitaria relativa alle pratiche sleali nel settore agro-alimentare, il reso di prodotti alimentari invenduti viene inserito in una *grey list*, e cioè in un elenco di pratiche da considerarsi sleali solo laddove non siano state “*concordate in termini chiari ed univoci nell'accordo di fornitura o in altro accordo successivo tra il fornitore e l'acquirente*”¹⁴¹. Nel caso di specie, non risulta dimostrata alcuna trattativa con i panificatori, per i quali la condizione di reso rappresenta un onere economico eccessivamente gravoso e non remunerato. Peraltro, vale ricordare che la Direttiva citata fornisce soltanto un elenco minimo di pratiche commerciali sleali vietate nelle relazioni tra acquirenti e fornitori lungo la filiera agricola e alimentare.

217. Alla luce delle risultanze istruttorie, risulta quindi dimostrato che tutte le Parti del presente procedimento, con la sola eccezione di Coop Italia, che non stipula contratti per la fornitura di pane per i propri dettaglianti associati, abbiano imposto l'obbligo del reso a tutti o a una parte dei propri fornitori di pane fresco. Tale condotta rappresenta una forma di sfruttamento abusivo della propria posizione di forza commerciale da parte delle cooperative aderenti al sistema Coop a danno dei soggetti deboli del rapporto negoziale, nella forma dell'imposizione di una condizione commerciale ingiustificatamente gravosa.

V.4.4 La convenienza per la catena distributiva e il danno per il panificatore

218. L'applicazione della condizione di reso ha generato un evidente beneficio alle cooperative Coop, mettendole nella condizione di disporre della quantità di prodotto ordinato e di mantenere in tal modo un ampio assortimento di prodotti di panificazione fino all'orario di chiusura, senza sopportare, o senza sopportare interamente, il rischio di non riuscire a rivendere interamente i quantitativi ordinati.

219. L'obbligo di ritirare quotidianamente e quindi riaccreditare alla catena distributiva il prodotto rimasto invenduto sugli scaffali, che risulta applicato alla generalità o a una parte dei fornitori di pane fresco di ciascuna singola cooperativa Coop, ha invece arrecato un innegabile danno economico ai panificatori, parte debole della contrattazione.

220. Il panificatore gravato dall'obbligo del reso, infatti, è tenuto a sopportare interamente i costi della produzione e del trasporto delle quantità di prodotto che gli vengono di fatto restituite in quanto la catena distributiva, nonostante ne acquisisca la proprietà al momento della consegna, non corrisponde al panificatore il prezzo di acquisto pattuito o, comunque, e solo in alcuni casi sporadici, non lo corrisponde per intero.

221. A tale riguardo, si osserva che, come confermato dai rappresentanti di FIPPA nella propria audizione¹⁴², l'obbligo imposto ai panificatori di fornire quotidianamente ai propri punti vendita

¹⁴⁰ Doc. 18.5: “*Generalmente con i fornitori di pane abbiamo accordi di reso sull'invenduto. Se la Sua richiesta non lo prevede più, mi aspetterei delle condizioni migliorative sui costi. Diversamente non posso accettare questa condizione e mi troverei costretto ad interrompere le forniture dei prodotti.*”

¹⁴¹ Art. 3, comma 2 della Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019, la quale “*definisce un elenco minimo di pratiche commerciali sleali vietate e stabilisce norme minime concernenti l'applicazione di tali divieti*” (art. 1).

¹⁴² Doc. n. 90, p. 4.

quantitativi di pane sistematicamente superiori rispetto a quelli che gli vengono pagati cagiona un indebito aggravio di costi per i panificatori stessi, in quanto la fornitura di una sola unità aggiuntiva di prodotto richiede l'utilizzo di materie prime e di manodopera, sia per la produzione che per il trasporto. D'altro canto, si evidenzia che, a differenza di quanto sostenuto dalle Parti, i costi di produzione unitari del pane, per quanto decrescenti all'aumento delle quantità prodotte, vengono comunque sostenuti dal panificatore, anche per le unità di prodotto che gli vengono restituite. L'aumento dei costi di produzione e di trasporto del pane derivanti al panificatore dalla clausola di reso è dunque proporzionale alla quantità di prodotto che viene loro concretamente restituita.

222. Inoltre, anche lo smaltimento del prodotto invenduto rappresenta un costo vivo per il panificatore, posto che, nella stragrande maggioranza dei casi, questi si vede costretto a smaltire l'invenduto come rifiuto organico. Come si è visto, infatti (cfr. sez. III.2.2 *supra*), a causa dei limitati vantaggi economici derivanti dal riutilizzo del pane invenduto ad uso commerciale, quest'ultimo rappresenta, per i panificatori come per le catene distributive, una merce di cui disfarsi e, quindi, un rifiuto da smaltire o da destinare per donazioni a fini caritatevoli.

223. Ciò risulta confermato sia dalle affermazioni dei rappresentanti di FIPPA¹⁴³ - dalle quali emerge che il pane restituito ai panificatori viene prevalentemente smaltito come rifiuto organico o ceduto a titolo gratuito ad uso mangime - sia dalle risposte ai questionari ricevute dagli stessi panificatori, il 90% circa dei quali ha dichiarato di non riutilizzare il pane invenduto a fini commerciali o, comunque, di trarne beneficio in misura assolutamente trascurabile. Peraltro, tra i panificatori che hanno dichiarato di riutilizzare a fini commerciali il pane invenduto, alcuni hanno anche specificato le condizioni economiche di cessione ai mangimifici¹⁴⁴, che risultano di gran lunga inferiori al prezzo di cessione medio del pane alla GDO.

224. Appare pertanto priva di pregio l'argomentazione delle Parti relativa al fatto che il reso non comporti un costo, traducendosi, anzi, in un vantaggio per i fornitori, alcuni dei quali consegnerebbero sistematicamente quantitativi superiori a quelli ordinati per avere l'opportunità di incrementare la visibilità e le vendite dei propri prodotti. Tale ultima affermazione, peraltro non verificata, presupporrebbe: *i*) da un lato, che i panificatori avessero assoluta discrezionalità nelle consegne, circostanza smentita dalla presenza di un preciso obbligo di rispetto degli ordinativi nei contratti; *ii*) dall'altro, che la catena distributiva, nonostante l'obbligo di reso applicato ai panificatori e andando contro il proprio stesso interesse commerciale, formuli ordinativi di pane inidonei a massimizzare le possibilità di vendita proprie e dei rispettivi fornitori.

225. Il danno derivante ai fornitori dalla pratica del reso appare altresì confermato dalle dichiarazioni rese dai panificatori stessi, posto che quasi l'80% di coloro che hanno fornito risposta a tale specifica domanda del questionario (cfr. sez. III.4.3 *supra*) hanno dichiarato di ritenere che l'obbligo del reso danneggi economicamente il panificatore.

226. L'obbligo di reso comporta altresì, per i fornitori chiamati a rispettarlo, una grande incertezza in merito alla quantità di prodotto consegnata quotidianamente idonea a generare un ricavo, oltre che il rischio concreto di sopportare una perdita economica ingente. In particolare, la consistente percentuale media di prodotto restituito ai propri fornitori dalle Parti - oltre al fatto che, per una

¹⁴³ Doc. 90, pag. 5.

¹⁴⁴ Si tratta di un prezzo pari a 0,5-0,7 euro/kg. Cfr. doc. 120.3.

percentuale significativa di fornitori, tale percentuale sia risultata anche superiore al 20% - rafforzano l'evidenza che la condizione di reso comporti le incertezze e i rischi descritti. A tale riguardo, si osserva che solo con riferimento ai fornitori della cooperativa Novacoop tali rischi e incertezze sono risultati più contenuti, avendo la percentuale di reso superato il 10% solo per pochi fornitori ed essendo stata la percentuale di prodotto mediamente restituita inferiore al 5% in valore. 227. Infine, anche in presenza della possibilità di riaccreditare l'invenduto a un prezzo ridotto, si ritiene che, nel caso di specie, la condizione di reso sia idonea ad arrecare un danno al panificatore. Infatti, il riaccredito del reso a un costo inferiore a quello di acquisto comporta per il panificatore una significativa decurtazione del prezzo convenuto per la cessione e, in ogni caso, non rappresenta una condizione oggetto di trattativa, ove le parti possono individuare una proporzionata e concordata ripartizione del rischio.

V.4.5 L'assenza di remunerazione del servizio di reso

228. Dai documenti agli atti, risulta che i fornitori delle Parti gravati dell'obbligo di reso non beneficiano di alcuna forma di compensazione economica dell'onere e dei rischi connessi all'obbligo di ritirare quotidianamente la parte del prodotto ordinato dai Punti Vendita, e ad essi regolarmente consegnata, che non viene rivenduta al consumatore e che, di fatto, non dà luogo ad alcun ricavo per il panificatore stesso.

229. In nessun contratto o accordo, infatti, risulta essere prevista una proporzionata ripartizione del rischio, ad esempio attraverso una specifica remunerazione dell'obbligo di reso. Contrariamente a quanto sostengono le Parti, una simile previsione, per rappresentare un corrispettivo per l'erogazione di tale servizio, dovrebbe essere commisurata all'effettiva quantità della prestazione resa ed essere regolata da una previsione aggiuntiva e distinta rispetto a quella che regola le condizioni di acquisto, e non invece tradursi in un riaccredito del prezzo pattuito per l'acquisto.

230. Non può pertanto essere condivisa l'argomentazione delle Parti, in base alla quale il panificatore terrebbe adeguatamente conto del servizio di reso nella formulazione del prezzo di listino, il quale pertanto andrebbe a remunerare anche l'obbligo di reso. In assenza di specifiche indicazioni contrattuali sulle modalità e le quantità di reso previste, e come confermato anche dai rappresentanti di FIPPA nella propria audizione¹⁴⁵, il prezzo di vendita convenuto indica esclusivamente il valore a cui deve essere ceduto il bene, e non può includere, implicitamente e forfetariamente, prestazioni supplementari non meglio specificate e quantificate.

231. Sotto questo profilo, non appaiono in alcun modo indicativi della presenza di una remunerazione del servizio di reso gli elementi documentali prodotti dalle Parti, dai quali risulterebbe che due panifici diversi, uno con obbligo di reso e uno senza tale obbligo, praticerebbero prezzi diversi, e sistematicamente maggiori nel primo caso, per la medesima tipologia di pane¹⁴⁶.

232. Infatti, in primo luogo, il confronto effettuato dalle Parti non prende in considerazione esattamente le medesime tipologie e pezzatura di pane offerto, circostanza già di per sé idonea a falsare il confronto (cfr. tabella n. 1 che segue). Inoltre, tenendo conto anche dello sconto praticato,

¹⁴⁵ Doc. n. 90.

¹⁴⁶ Cfr. doc. 195, p. 20.

che la Parte non ha considerato, la differenza tra i prezzi si annulla del tutto nell'unico caso in cui le tipologie di pane appaiono perfettamente confrontabili (confronto n. 3); risulta addirittura di segno opposto in un altro caso (confronto n. 2), dove cioè il prezzo netto praticato dal fornitore con il reso risulta più basso rispetto al prezzo netto praticato dall'altro fornitore¹⁴⁷.

Tabella n. 1 – Confronto prezzi tra produttori con reso e senza reso

	Fornitore 1 Con reso		Fornitore 2 Senza reso	Differenza
	Pr. indicato dalle Parti	Pr. reale con sconto		
Confronto 1				
Pane casareccio di Genzano IGP gr 1000 sfuso	[omissis]	[omissis]		0,59 (poco confrontabili)
Filone casar. Genzano IGP (senza pezzatura)			[omissis]	
Confronto 2				
Filone pane di Terni 1000 gr	[omissis]	[omissis]		-0,7 (poco confrontabili)
Pane comune (senza pezzatura)			[omissis]	
Confronto 3				
Pane cotto a legna gr. 2000 sfuso	[omissis]	[omissis]		Nessuna
Pane cotto 00 cotto a legna 2 kg			[omissis]	
Confronto 4				
Pezzatura grammi 1000 "00"	[omissis]			0,30 (poco confrontabili)
Pane comune tipo "0" da kg 1			[omissis]	

Fonte: doc. 195, p. 20 e 195 all.ti 5, 9 10, 11 e 12.

233. In secondo luogo, le differenze di prezzo tra i fornitori, anche con riferimento alla medesima tipologia di pane, possono essere spiegate da numerosi fattori diversi dalla presenza o meno dell'obbligo di reso, quali eventuali differenze qualitative del prodotto, differenze nei costi di produzione, nella distanza dal punto vendita, etc..

234. In tale contesto, anche la sostituzione dell'obbligo di reso con uno sconto corrispondente non si discosta significativamente dalla logica utilizzata con l'applicazione dell'obbligo di reso, la quale presuppone che l'onere di produrre, trasportare e smaltire le unità di prodotto invendute debba gravare sul fornitore. La fissazione di uno sconto sostitutivo del reso, infatti, non è comunque frutto di una trattativa tra le parti e, in sostanza, non fa che "sostituire" il costo che verrebbe sopportato dal fornitore con l'obbligo di reso (e cioè quello del ritiro e del riaccredito della merce invenduta) con un altro costo (quello dello sconto) di importo equivalente.

¹⁴⁷ Docc. 195, all.ti 9, 10,11 e 12.

235. In conclusione, e a differenza di quanto sostenuto dalle Parti, dalle risultanze istruttorie non emerge che il panificatore benefici di una specifica remunerazione del servizio di reso svolto, né mediante una previsione contrattuale in tal senso, né mediante una forfetaria inclusione del servizio nel pezzo di vendita.

V.4.6 Il trasferimento di un rischio sproporzionato in capo al fornitore

236. L'obbligo imposto al fornitore di ritirare giornalmente i prodotti invenduti all'interno del Punto Vendita, riaccreditando alla catena il corrispettivo percepito per la cessione del prodotto, appare deliberatamente volto a consentire all'acquirente di disporre di quanto ordinato senza però sopportare il rischio di non riuscire a rivendere interamente i quantitativi di cui viene richiesta la consegna.

237. La suddetta previsione, soprattutto se applicata a un prodotto altamente deperibile come il pane fresco - che, per definizione, dopo 24 ore dalla produzione non può essere restituito nella condizione in cui è stato consegnato - appare configurare una traslazione ingiustificata e sproporzionata al fornitore del rischio imprenditoriale tipico del distributore, la cui attività consiste proprio nell'acquistare e rivendere i prodotti, programmando gli acquisti sulla base delle proprie strategie commerciali e delle previsioni di vendita.

238. D'altro canto, il trasferimento di tale rischio sui fornitori non trova alcuna giustificazione economica oggettiva in quanto: *i*) da un lato, la natura del bene interessato ne rende pressoché impossibile (se non in casi sporadici o in misura trascurabile) un riutilizzo profittevole da parte dei fornitori; *ii*) dall'altro, non risulta agli atti che il panificatore benefici di alcuna forma di compensazione economica dell'onere e dei rischi che è chiamato a sopportare.

239. Sotto il primo profilo, si sottolinea come, tra i panificatori che hanno risposto al questionario, la percentuale di quelli che hanno dichiarato di non riutilizzare il pane invenduto a fini commerciali o, comunque, di trarne beneficio in misura assolutamente trascurabile è molto alta. Essa è infatti pari a circa il 90%, sia con riferimento a tutti i panificatori del database sia se calcolata sui soli fornitori delle cooperative Coop¹⁴⁸.

240. Sotto il secondo profilo, relativo all'eventuale presenza di una remunerazione economica del servizio di reso, si è già avuto modo di osservare che, dai documenti agli atti, risulta che il panificatore non benefici di alcuna forma di compensazione dell'onere e dei rischi connessi all'obbligo di ritirare quotidianamente la parte del prodotto ordinato dai Punti Vendita e ad essi regolarmente consegnata, che non viene rivenduta al consumatore e che non dà luogo ad alcun ricavo per il panificatore stesso (cfr. sez. V.4.5 *supra*).

241. Peraltro, dall'istruttoria non emerge l'esistenza di una previsione contrattuale che formalizzi la collaborazione del panificatore e della catena distributiva nella definizione delle quantità da consegnare, caso in cui si potrebbe ipotizzare che la catena distributiva e il fornitore - essendosi congiuntamente assunti i rischi relativi alle previsioni di vendita e la responsabilità di stabilire il livello di assortimento più adatto a massimizzare le vendite - se ne suddividano anche i costi e i vantaggi.

242. Pertanto, come confermato anche dalla principale associazione di categoria dei panificatori (FIPPA), l'obbligo di fornire ai Punti Vendita quantitativi di pane sistematicamente superiori rispetto

¹⁴⁸ Elaborazioni su doc. 120.3.

ai quantitativi che vengono effettivamente remunerati cagiona un ingiustificato aggravio di costi per il panificatore, per il quale anche la fornitura di una sola unità aggiuntiva di prodotto richiede l'utilizzo di materie prime e di manodopera, sia per la produzione che per il trasporto¹⁴⁹.

243. La sproporzione del rischio trasferito sul fornitore risulta anche più evidente alla luce della concreta gestione della condizione del reso effettuata da alcune cooperative, quali Unicoop Firenze, Unicoop Tirreno e Coop Lombardia, che ha comportato la restituzione ai fornitori di quantità di pane molto consistenti, e per alcuni fornitori anche superiori al 20% del prodotto consegnato. Ciò corrobora l'assunto che su tutti i fornitori ai quali viene imposto l'obbligo di reso gravano quotidianamente sia l'incertezza in merito alla quantità di prodotto consegnato che darà luogo a un ricavo effettivo sia il rischio concreto di sopportare una perdita economica ingente, rappresentata dai costi "vivi" di produzione e di trasporto della merce da ritirare.

244. D'altro canto, non può nemmeno condividersi quanto sottolineato da Unicoop Firenze a un proprio fornitore, relativamente all'asserita "necessità" per i panificatori di mettere in preventivo una certa quantità di reso per avere l'opportunità di vendere maggiori quantità di prodotto. Infatti, posto che non è il panificatore a stabilire quanta merce consegnare e quanta "tentare" di vendere, tale argomentazione presuppone che la catena distributiva, in assenza della condizione di reso, sarebbe indotta a ordinare meno di quanto ritenuto opportuno e necessario sulla base delle proprie strategie aziendali e previsioni di vendita, andando contro il proprio stesso interesse commerciale.

245. Infine, in merito alla prassi, richiamata da Unicoop Tirreno, in base alla quale nei negozi di vicinato della catena il panificatore gestirebbe con una certa autonomia le consegne e la disposizione del prodotto all'interno del punto vendita, si fa presente che la possibilità di collaborare alla formulazione degli ordinativi rappresenta una mera concessione che alcuni punti vendita possono, a propria discrezione, decidere di fare ai fornitori, in circostanze non codificate nei contratti e dunque incerte e imprevedibili per i fornitori stessi. Peraltro, in presenza di elevati livelli di reso, non risulta che tale prassi, specificamente volta a ridurre i livelli di reso, abbia concretamente prodotto gli esiti sperati.

246. Le condotte descritte, pertanto, appaiono determinare un trasferimento eccessivo e ingiustificato - da parte delle società Alleanza 3.0, Centrale Adriatica, Unicoop Firenze, Coop Centro Italia e Unicoop Tirreno, Consorzio Nord Ovest, Coop Lombardia, Nova Coop, Coop Liguria - di un rischio tipico dell'attività distributiva ai propri fornitori di pane, soggetti deboli del rapporto negoziale.

VI. QUANTIFICAZIONE DELLE SANZIONI

247. Ai sensi dell'art. 62, sesto comma, del D.L. n. 1/2012, "*Salvo che il fatto costituisca reato, il contraente, ad eccezione del consumatore finale, che contravviene agli obblighi di cui al comma 2 è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000,00 a euro 50.000,00. La misura della sanzione è determinata facendo riferimento al beneficio ricevuto dal soggetto che non ha rispettato i divieti di cui al comma 2*". Inoltre, ai sensi dell'ottavo comma "*l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato è incaricata della vigilanza sull'applicazione delle presenti disposizioni e all'irrogazione delle sanzioni ivi previste, ai sensi della legge 24 novembre 1981 n. 689*".

¹⁴⁹ Doc. n. 90.

248. In ordine alla quantificazione della sanzione deve quindi tenersi conto sia del beneficio ricevuto dal soggetto che non ha rispettato il divieto sia, più in generale, in virtù dello specifico richiamo a tale norma contenuto nell'art. 62, comma 8, dei criteri individuati dall'art. 11 della legge n. 689/81, quali, in particolare, la gravità della violazione, l'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, la personalità dell'agente, nonché le condizioni economiche dell'impresa stessa.

249. Con riguardo alla gravità della violazione in esame, nella specifica fattispecie in oggetto occorre tenere conto della dimensione dell'impresa interessata, della diffusione della pratica, della natura grave della condotta accertata, consistente in un abuso di forza commerciale potenzialmente idoneo a produrre effetti di grande rilievo sulla redditività delle imprese fornitrici di pane, decurtandone i margini di guadagno e mettendone a rischio la sopravvivenza stessa sul mercato, nonché dell'entità dei benefici concretamente ricevuti dai soggetti che non hanno rispettato il divieto, e cioè da Coop Alleanza 3.0 Soc. Coop., CENTRALE ADRIATICA Soc. Coop., Unicoop Firenze Soc. Coop., COOP Centro Italia Soc.coop., Unicoop Tirreno Soc. Coop., Novacoop Soc. Coop., Coop Lombardia Soc. Coop, Coop Liguria Soc. Coop. e Coop Consorzio Nord Ovest S.c. a r.l..

250. A tale riguardo, si osserva come le 7 principali cooperative aderenti al sistema Coop siano tutte imprese di grandi dimensioni, che fanno parte di una catena che rappresenta uno dei primi due operatori della GDO a livello nazionale, con un fatturato complessivo della rete di vendita superiore a 13 miliardi di euro. Con riferimento alle singole cooperative, si osserva che tutte quante possiedono un fatturato superiore a 600 milioni di euro e tre di esse hanno un fatturato superiore al miliardo di euro.

251. Quanto alla diffusione e alla concreta applicazione della pratica del reso, emerge che quest'ultima ha avuto un'applicazione generalizzata e tutt'altro che sporadica, dando luogo a percentuali di restituzione mediamente consistenti e superiori al 20% per alcuni fornitori. A tale riguardo devono tuttavia distinguersi le posizioni del Consorzio Nord Ovest - che ha applicato tale condizione a una parte minoritaria dei propri fornitori complessivi e a poco più della metà dei fornitori di cui si avvalgono le cooperative associate - e della sua associata Novacoop, che ha applicato ai propri fornitori, contrattualizzati dal Consorzio, percentuali di reso mediamente assai contenute.

252. In relazione al beneficio tratto dalla pratica, infine, si rileva che: il valore del prodotto concretamente restituito ai fornitori non risulta quantificabile per Alleanza 3.0 e Centrale Adriatica, che non hanno fornito informazioni relative alla totalità dei propri fornitori di pane fresco; il valore del prodotto restituito è stato pari, con riferimento al solo anno 2017, a circa 2 milioni di euro per Unicoop Firenze, a circa 1 milione di euro per Coop Centro Italia e a circa 1,2 milioni di euro per Unicoop Tirreno, potendosi presumere che anche negli altri anni di realizzazione della pratica esso sia stato, per ciascuna cooperativa, di entità analoga; Coop Lombardia, Coop Liguria e Novacoop hanno restituito, complessivamente dal 2014 al primo semestre 2018, rispettivamente, poco più di 1 milione e mezzo di euro, poco meno di 1 milione di euro e poco più di 200 mila euro.

253. Per quanto riguarda la durata delle violazioni, dagli elementi disponibili in atti risulta che le condotte commerciali sono state poste in essere delle cooperative della catena Coop sopra menzionate quanto meno dal 2014 e risultano ad oggi ancora in corso.

254. Pertanto, alla luce delle descritte gravità e durata dell'infrazione, si ritiene di determinare gli importi delle sanzioni amministrative pecuniarie applicabili alle società cooperative indicate al § 239 *supra* come segue:

Società cooperativa	Importo sanzione
Alleanza 3.0 e Centrale Adriatica	50.000 € (cinquantamila euro) in solido
Unicoop Firenze	50.000 € (cinquantamila euro)
Coop Centro Italia	50.000 € (cinquantamila euro)
Unicoop Tirreno	50.000 € (cinquantamila euro)
Coop Lombardia, Nova Coop, Coop Liguria e Consorzio Nord Ovest	20.000 € (ventimila euro) in solido

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che le condotte commerciali, descritte alla sez. V.4.1, poste in essere da: Alleanza 3.0 e Centrale Adriatica; Unicoop Firenze; Coop Centro Italia; Unicoop Tirreno; Coop Lombardia, Nova Coop, Coop Liguria e Consorzio Nord Ovest, e consistenti nell'aver imposto ai propri fornitori di pane fresco: *i*) il ritiro e lo smaltimento a proprie spese dell'intero quantitativo di prodotto invenduto a fine giornata; *ii*) il mancato pagamento del prodotto ordinato dalla catena distributiva e consegnato alla catena stessa, ma rimasto invenduto a fine giornata - integrano una violazione dell'articolo 62, comma 2, lettere *a*) ed *e*) del D.L. n. 1/2012, così come interpretato anche ai sensi dell'art. 4, comma 1, del *Decreto di attuazione*;

DELIBERA

a) che le condotte commerciali poste in essere da Coop Alleanza 3.0 Soc. Coop. e CENTRALE ADRIATICA Soc. Coop., da Unicoop Firenze Soc. Coop., da COOP Centro Italia Soc.coop., da Unicoop Tirreno Soc. Coop., da Novacoop Soc. Coop., Coop Lombardia Soc. Coop, Coop Liguria Soc. Coop. e Coop Consorzio Nord Ovest S.c. a r.l., descritte alla sez. V.4.1, costituiscono, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una violazione dell'articolo 62, comma 2, lettere *a*) ed *e*) del D.L. 1/2012, così come interpretato anche ai sensi dell'art. 4, comma 1, del *Decreto di attuazione*;

b) che, con riferimento alla violazione descritta, alle società cooperative di cui alla lett. *a*) *supra* siano irrogate le seguenti sanzioni amministrative pecuniarie:

Società cooperativa	Importo sanzione
Alleanza 3.0 e Centrale Adriatica	50.000 € (cinquantamila euro) in solido
Unicoop Firenze	50.000 € (cinquantamila euro)
Coop Centro Italia	50.000 € (cinquantamila euro)
Unicoop Tirreno	50.000 € (cinquantamila euro)
Coop Lombardia, Nova Coop, Coop Liguria e Consorzio Nord Ovest	20.000 € (ventimila euro) in solido

c) che le società cooperative Coop Alleanza 3.0 Soc. Coop. e CENTRALE ADRIATICA Soc. Coop., Unicoop Firenze Soc. Coop., COOP Centro Italia Soc.coop., Unicoop Tirreno Soc. Coop., Novacoop Soc. Coop., Coop Lombardia Soc. Coop, Coop Liguria Soc. Coop. e Coop Consorzio Nord Ovest

S.c. a r.l. si astengano dal porre in essere, nei confronti dei propri fornitori di pane, condotte commerciali analoghe a quelle descritte nei punti che precedono.

Le sanzioni amministrative irrogate devono essere pagate entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet www.agenziaentrate.gov.it*.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Filippo Arena

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli
