

AL15B - CONAD-GDO/PANIFICATORI

Provvedimento n. 27822

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 PAC2000A Soc. Coop. a r.l.;

VISTE le proprie delibere del 19 dicembre 2018 e del 24 aprile 2019, con le quali sono state disposte, 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 2019;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. CONAD è la più ampia organizzazione di imprenditori indipendenti del commercio al dettaglio presente in Italia, risultando composta da oltre 2.500 dettaglianti-imprenditori, associati in cooperative, attivi nel settore della distribuzione moderna di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo tramite una rete di supermercati, ipermercati e *superette*, attivi con le insegne Conad. La catena Conad rappresenta uno dei due principali operatori a livello nazionale nel settore della GDO, con una quota delle vendite complessive pari a circa il 13%, pressoché equivalente a quella dell'altro primario operatore, la catena COOP. Il fatturato complessivo della rete di vendita Conad è stato pari, nel 2017, a circa 13 miliardi di euro.

2. Il modello organizzativo del c.d. "sistema CONAD" è strutturato su tre livelli: *i)* il primo livello è rappresentato dai soci titolari dei punti vendita, che sono imprenditori in proprio associati alle cooperative di secondo livello; *ii)* il secondo livello è costituito appunto dalle cooperative, socie del Consorzio nazionale Conad, ciascuna delle quali opera in una specificata area del territorio nazionale, supportando gli imprenditori associati e coordinandone l'attività commerciale a livello territoriale, con servizi amministrativi, commerciali, logistici e finanziari; *iii)* il terzo livello è

rappresentato dal Consorzio Nazionale Dettaglianti CONAD Soc. Coop., che svolge a livello nazionale alcune funzioni commerciali e di *marketing* per i propri soci, tra cui quella di centrale d'acquisto e quella relativa alla promozione e allo sviluppo dei marchi e delle insegne "Conad", di cui il Consorzio è titolare.

3. PAC2000A Soc. Coop. a r.l., Conad del Tirreno Soc. Coop., Nordiconad Soc. Coop., Commercianti Indipendenti Associati Soc. Coop., CONAD CENTRONORD Soc. Coop., CONAD ADRIATICO Soc. Coop., Conad Sicilia Soc. Coop. e Dettaglianti Alimentari Organizzati Soc. Coop. sono le 8 cooperative territoriali di dettaglianti aderenti al Consorzio Nazionale Dettaglianti CONAD.

4. PAC2000A Soc. Coop. a r.l. (di seguito, anche "PAC2000" o "PAC"), con circa 880 dettaglianti associati, è la più grande cooperativa associata al Consorzio nazionale Conad. Ad essa fanno capo oltre mille punti vendita, localizzati nel Centro Sud - e segnatamente in Lazio, Umbria, Basilicata, Calabria e Campania – oltre che con una rete di *discount* (a insegna Todis) distribuita sull'intero territorio nazionale. PAC2000A ha realizzato, nel 2017, un fatturato pari a circa 3 miliardi di euro, mentre l'intera rete di vendita facente riferimento alla cooperativa ha realizzato, nel 2017, un fatturato superiore ai 4 miliardi di euro.

5. Conad del Tirreno Soc. Coop. (di seguito, anche "Conad del Tirreno") associa 213 imprenditori che gestiscono una rete di 342 punti vendita localizzati in Liguria, Lazio, Sardegna e Toscana; il fatturato complessivo realizzato dalla società nel 2017 è stato pari a circa 1,5 miliardi di euro, mentre quello complessivo della rete di vendita è stato pari a circa 2,5 miliardi di euro.

6. Nordiconad Soc. Coop. (di seguito, anche "Nordiconad") è una cooperativa con circa 500 soci, di cui 198 dettaglianti. Ad essa fa capo una rete di vendita, in parte gestita direttamente e in parte gestita dai dettaglianti associati, composta da 461 negozi localizzati in Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Emilia-Romagna e Veneto. In particolare, Nordiconad controlla al 100% la società GD, che gestisce 8 ipermercati della propria rete di vendita. La cooperativa ha realizzato, nel 2017, un fatturato pari a circa 810 milioni di euro, mentre il fatturato complessivo della rete di vendita, inclusa quella associata, è stato pari a circa 1,5 miliardi di euro.

7. Commercianti Indipendenti Associati Soc. Coop. (di seguito, anche "Commercianti Indipendenti Associati" o "CIA") associa 157 imprenditori, che gestiscono una rete di 222 punti vendita localizzati in Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Marche e Veneto. Il fatturato della rete di vendita della cooperativa è stato pari, nel 2017, a circa 1,5 miliardi di euro.

8. CONAD CENTRO NORD Soc. Coop. (di seguito, anche "Conad Centro Nord") è una cooperativa con circa 350 soci, di cui 165 dettaglianti, che gestiscono una rete di circa 240 punti vendita attivi in Lombardia ed Emilia-Romagna. La cooperativa ha realizzato, nel 2017, un fatturato pari a circa 876 milioni di euro, mentre il fatturato complessivo della rete di vendita, comprensivo dei punti vendita gestiti dai soci, è stato pari a circa 1,3 miliardi di euro.

9. CONAD ADRIATICO Soc. Coop. (di seguito, anche "Conad Adriatico") associa 261 dettaglianti, che gestiscono circa 400 punti vendita localizzati nelle regioni Marche, Abruzzo, Puglia, Basilicata e Molise. Essa ha realizzato, nel 2017, un fatturato pari a circa 573 milioni di euro, mentre il fatturato complessivo della rete di vendita, nello stesso anno, è stato superiore a 1 miliardo di euro.

10. Conad Sicilia Soc. Coop. (di seguito, anche "Conad Sicilia") associa circa 180 imprenditori che gestiscono oltre 350 punti vendita localizzati in Calabria e Sicilia. Essa ha realizzato, nel 2017, un fatturato pari a circa 854 milioni di euro.

11. Dettaglianti Alimentari Organizzati Soc. Coop. (di seguito, anche “DAO”) associa circa 20 dettaglianti e rappresenta il centro distributivo CONAD per il Trentino Alto Adige. La cooperativa ha realizzato un fatturato complessivo, nel 2017, pari a circa 214 milioni di euro di euro.

12. 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

13. Il procedimento concerne le condotte commerciali poste in essere dalle società cooperative Consorzio Nazionale Dettaglianti CONAD, Conad del Tirreno, Nordiconad, Dettaglianti Alimentari Organizzati, PAC2000A, Conad Sicilia, Commercianti Indipendenti Associati, Conad Adriatico e Conad Centro Nord, successivamente al 24 ottobre 2012 (data di entrata in vigore dell'art. 62 del D.L. 1/2012), e in particolare dal 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, in percentuale rilevante rispetto al prodotto ordinato; ii) il ri-accredito alla catena distributiva del prezzo corrisposto per l'acquisto della merce restituita (c.d. obbligo di reso).

14. Con atto del 20 settembre 2018, in data 27 settembre 2018, è stato comunicato alle società cooperative Consorzio Nazionale Dettaglianti CONAD, Conad del Tirreno, Nordiconad, Dettaglianti Alimentari Organizzati, PAC2000A, Conad Sicilia, Commercianti Indipendenti Associati, Conad Adriatico, Conad Centro Nord¹ e ad Assipan², l'avvio del procedimento istruttorio AL/15B 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 della società PAC2000A.

15. 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 2018³, ai sensi dell'art. 4 del *Regolamento sulle procedure istruttorie*.

16. Le Parti hanno risposto alle richieste di informazioni formulate dagli Uffici nelle date del 18, 23, 25, 29 ottobre, 7 e 13 novembre, 4 dicembre 2018 e dell'11 e 28 gennaio 2019⁴, per ciò che riguarda le cooperative associate, e in data 28 marzo 2019⁵, per ciò che riguarda Assipan. Esse hanno avuto

¹ Docc. 3 e 4.

² Doc. 5.

³ Doc. 1.1.

⁴ Docc. 19, 20, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 45 e 51.

⁵ Doc. 62.

accesso agli atti del procedimento il 12 ottobre 2018⁶ e hanno presentato una memoria il 3 giugno 2019⁷.

17. È stato acquisito a fascicolo il verbale di un'audizione svolta con i rappresentanti di Assipan in data 4 settembre 2018⁸ e sono stati sentiti in audizione i rappresentanti della Federazione Italiana Panificatori e Affini (FIPPA) in data 16 gennaio 2019⁹. FIPPA ha, inoltre, risposto alle richieste di informazioni della Direzione Istruttoria¹⁰.

18. 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. III.4.1 *infra*)¹¹.

19. 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*, la proroga del termine di conclusione del procedimento, da ultimo fissato al 30 giugno 2019¹².

20. 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 Parti un termine di 15 giorni per la presentazione di memorie e documenti¹³. In data 15 maggio 2019, a seguito dell'istanza di proroga presentata dalle società cooperative¹⁴, è stato comunicato alle Parti un nuovo termine di conclusione della fase istruttoria, fissato al 5 giugno 2019¹⁵.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

III.1 Caratteristiche del settore dei prodotti di panetteria freschi

21. 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 degli operatori del settore è costituita da imprese a conduzione familiare, come dimostrato anche

⁶ Doc. 17.

⁷ Doc. 78.

⁸ Doc. 1.1.

⁹ Doc. 46.

¹⁰ Doc. 63.

¹¹ Doc. 34, 36, 47, 52-61.

¹² Docc. 36bis e 64.

¹³ Docc. 74 e 75.

¹⁴ Doc. 76.

¹⁵ Doc. 77.

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%)¹⁶.

22. 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 (ma non necessariamente) associati 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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 ristorazione¹⁷.

26. 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* annui¹⁸. 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

¹⁶ 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. 51 e 52 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).

¹⁷ Fonte: elaborazioni su dati Cerved.

¹⁸ 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.).

27. 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 vendite¹⁹. 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"

28. 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".

29. 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".

30. 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).

31. 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.

¹⁹ Articolo su Gdoweb: "Pane e sostitutivi verso nuove tendenze", di Carlo Troiani, 11 giugno 2018, tratto dal sito: <https://www.gdoweb.it/pane-e-sostitutivi-verso-nuove-tendenze>.

32. 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. 231/2017²⁰), 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”*.

33. Attualmente, è in corso l'esame di due disegni di legge relativi alla produzione e vendita del pane²¹, finalizzati ad incrementare il grado di 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.

34. Entrambi i disegni di legge citati vietano l'utilizzo della denominazione *“pane fresco”*²² 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”*²³.

35. 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

36. 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.

37. 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.

²⁰ “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»”.

²¹ Atti del Senato nn. 739 e 169.

²² 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).

²³ Art. 2, comma 3, lett. a) del disegno di legge n. 739.

38. Il riutilizzo del pane come mangime è riconosciuto da un Comunicato del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali²⁴, 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.

39. 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.

40. 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)²⁵. 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 donatori*”.

41. Tuttavia, a causa dei limitati vantaggi commerciali derivanti dalla vendita per uso mangime²⁶ e dal riutilizzo per altri scopi alimentari²⁷, 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’ambiente²⁸ o da destinare a donazioni a fini caritatevoli.

III.3 La diffusione della prassi del reso

42. Secondo quanto dichiarato dall’Associazione Assipan nella propria audizione del 4 settembre 2018²⁹, precedente all’avvio del presente procedimento, 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 mezzi televisivi, tanto che, già nel

²⁴ “Utilizzo dei sottoprodotti originati dal ciclo produttivo delle industrie agroalimentari destinate alla produzione di mangimi”, pubblicato in GURI n. 75 del 31 marzo 2009.

²⁵ 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”.

²⁶ 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. 31, p. 5).

²⁷ 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.

²⁸ 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”.

²⁹ Doc. 1.1.

2013, nel corso di una trasmissione televisiva³⁰, l'allora Presidente di Coop si era pubblicamente impegnato a porre fine alla pratica stessa.

43. Nella propria audizione del 16 gennaio 2019³¹, 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.

44. 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 televisivo realizzato sull'argomento dagli operatori della trasmissione Report³², 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

45. 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 presente³³, 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*).

46. Il questionario, dopo essere stato diramato tramite le principali associazioni di categoria - Assipan e FIPPA³⁴ - è stato inviato direttamente a tutti panificatori (oltre 700) indicati dalle società coinvolte nei 6 procedimenti relativi al reso del pane quali propri fornitori di prodotti di panetteria

³⁰ "E se domani", RAI 3, puntata del 5 gennaio 2013.

³¹ Doc. 46.

³² Ci si riferisce in particolare al Servizio: "Pane a rendere", trasmesso nel corso della puntata del 26 novembre 2018, scaricabile da RaiPlay.

³³ Contestualmente al presente procedimento, sono stati avviati altri 5 procedimenti analoghi nei confronti delle principali catene distributive nazionali e segnatamente Coop Italia, Carrefour, Eurospin, Esselunga e Auchan.

³⁴ Docc. 34 e 47.

freschi³⁵. Alla luce di quanto esposto alla sez. III.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”*.

47. Complessivamente, sono pervenute risposte da 104 panificatori³⁶ che servono le catene distributive oggetto dei procedimenti, raccolte in un unico *database* (di seguito il “*database*”)³⁷. Poiché uno dei panificatori ha richiesto la totale riservatezza, in qualsiasi forma, delle risposte fornite³⁸, le risposte di tale operatore sono state inserite soltanto nella parte del *database* relativa alle sezioni I e III del questionario.

48. 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 stessa³⁹.

49. 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 reso⁴⁰. Tali informazioni, pur provenendo da un campione di operatori costruito senza rigidi criteri di rappresentatività statistica⁴¹, 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.

50. In secondo luogo, le risposte fornite dai panificatori che hanno tra i propri clienti anche le società cooperative Coand, incluse in un sottoinsieme del *database* generale, sono state utilizzate per effettuare più specifiche e mirate elaborazioni con riferimento alla parte relativa alla sezione 2 del questionario (caratteristiche del rapporto contrattuale) e, in misura minore, alla sezione 3 (impatto

³⁵ Docc. 52-61.

³⁶ Cfr. doc. 61.2.

³⁷ Doc. 61.3.

³⁸ Doc. 61.4.

³⁹ Doc. 61.4.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

della clausola del reso). Delle 103 risposte utilizzabili con riferimento alla sezione II (*“Caratteristiche del rapporto contrattuale”*), 48 provengono da panifici che hanno tra i propri clienti almeno una delle società cooperative Conad Parti del procedimento e segnatamente: 9 Pac2000, 3 Conad Tirreno, 11 Nordiconad e/o GD, 14 CIA, 4 CCN, 4 Conad Adriatico, 6 DAO (la somma è superiore a 48 perché alcuni panificatori rispondenti servono più cooperative)⁴².

III.4.2 Le caratteristiche dei panificatori rispondenti

51. 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.

52. 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

53. 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.

54. 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. Tra i 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.

55. 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 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.

⁴² Doc. 61.3.

⁴³ Tutti i dati contenuti in questo e nel successivo paragrafo sono elaborazioni effettuate sul *“database”* dei questionari (doc. 61.3).

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.

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

III.5.1 Conad Nazionale

56. Secondo quanto sostenuto da Conad Italia⁴⁵, la politica del reso non sarebbe mai stata oggetto di discussioni interne al Consorzio, né il Consorzio avrebbe svolto un'attività di coordinamento delle attività delle proprie associate su tale aspetto: l'applicazione dell'obbligo di reso, infatti, rappresenterebbe una prassi commerciale consolidata nel settore e utilizzata da sempre nei contratti con i panificatori⁴⁶.

57. Il Consorzio nazionale non acquista il pane fresco, limitandosi a stipulare il contratto quadro per le cooperative socie con riferimento ad un unico fornitore attivo a livello nazionale⁴⁷.

58. Nei contratti stipulati da Consorzio con tale fornitore nel 2017⁴⁸ e nel 2018⁴⁹ è prevista la possibilità di applicare la condizione di reso, con restituzione del prodotto "alla pari", o, in alternativa, la possibilità di applicare uno "sconto del [omissis %]* in sostituzione del reso prodotto". Sono quindi le singole cooperative, ovvero i soggetti che acquistano effettivamente il prodotto, a decidere, in sede di applicazione e/o integrazione dell'accordo quadro, se applicare la procedura di reso o lo sconto sostitutivo.

III.5.2 Le cooperative aderenti al Consorzio Nazionale

59. Come si è visto, i soci delle cooperative aderenti al Consorzio Conad sono soggetti giuridici e imprenditoriali formalmente autonomi rispetto alla propria cooperativa, i quali gestiscono direttamente i punti vendita della catena. Tali dettaglianti possono acquistare il pane sia attraverso la cooperativa, che funge in questo caso da centrale di acquisto, sia direttamente, gestendo in autonomia i rapporti e i contratti con i propri fornitori.

60. Gli acquisti di pane fresco che i dettaglianti effettuano tramite la cooperativa avvengono in modalità c.d. di "rifatturazione", che prevede che gli ordinativi vengano effettuati direttamente al panificatore dal dettagliante, ma che il prodotto venga venduto e fatturato alla cooperativa, la quale a sua volta rifattura il prodotto al dettagliante. Alla cooperativa sono poi anche intestate le note di credito relative al prodotto invenduto ritirato.

61. I fornitori contrattualizzati direttamente dalle cooperative sottoscrivono un contratto di fornitura *standard* - basato su un modello precompilato utilizzato, con alcuni adattamenti, da quasi tutte le cooperative aderenti al sistema Conad - nel quale figura, nell'Allegato relativo alle "Condizioni di servizio", una voce denominata "Reso" che contempla le opzioni "SÌ" o "NO" e la possibilità di specificare le eventuali condizioni del reso⁵⁰. Solo per il fornitore nazionale che sottoscrive

⁴⁵ Doc. 19, p. 4.

⁴⁶ Doc.19, p. 4.

⁴⁷ Doc. 61.4.

⁴⁸ Doc. 19, all. 4.

⁴⁹ Doc. 19, all. 3.

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

⁵⁰ Cfr. tra gli altri, i docc. 11.3, 11.7, 11.8, 11.10, 11.11, 11.267.

l'accordo quadro con il Consorzio Conad, le condizioni di fornitura sono regolate da un accordo integrativo⁵¹, che sostanzialmente ricalca, precisandole, le condizioni dell'accordo quadro.

62. Nei contratti *standard* utilizzati dalle cooperative aderenti al sistema Conad è specificato che la catena distributiva rimane in ogni caso libera, a proprio insindacabile giudizio, di decidere se acquistare o meno i prodotti, determinandone le quantità da acquistare, non potendo in nessun caso derivare dall'accordo un affidamento del fornitore circa il fabbisogno del cliente. Sono quindi gli ordini effettuati quotidianamente dai punti vendita a indicare di volta in volta al panificatore le quantità da consegnare⁵².

i) PAC 2000A (PAC)

63. Nell'ambito della catena PAC2000⁵³, i dettaglianti associati acquistano il pane in parte attraverso la cooperativa, nella descritta modalità di "rifatturazione", e in parte direttamente e autonomamente⁵⁴. Ciascun socio, in particolare, è libero di integrare la lista dei fornitori contrattualizzati e gestiti da PAC con uno o più fornitori locali. La percentuale di acquisti che i dettaglianti effettuano direttamente varia pertanto da una società all'altra. Secondo quanto dichiarato dalla Parte, Pianeta Cospea - la più grande società aderente a PAC, che gestisce gli ipermercati della catena - si rifornisce prevalentemente tramite PAC, in considerazione del suo elevato fabbisogno di pane⁵⁵. La Parte ha inoltre specificato che, nell'ambito di alcuni ipermercati, sono presenti anche laboratori adibiti alla produzione interna di pane fresco.

64. Tutti gli accordi di fornitura stipulati da PAC2000 con i fornitori di pane fresco prevedono l'obbligo di reso, che, per prassi, riguarda la totalità del prodotto invenduto con relativo riaccredito del prezzo di acquisto⁵⁶. Tale condizione, tuttavia, solo in alcuni casi viene formalizzata nel contratto, selezionando l'opzione "SI" sotto la voce "Reso" riportata tra le Condizioni di servizio del contratto di fornitura *standard*⁵⁷.

65. Risulta che PAC abbia applicato l'obbligo di reso, nel 2017 e nel 2018, anche al fornitore nazionale che sottoscrive l'accordo quadro con il Consorzio Conad⁵⁸, nonostante nell'accordo integrativo stipulato da PAC 2000A⁵⁹ sia stata ribadita la possibilità, prevista dall'accordo quadro, di sostituire l'obbligo di reso con uno sconto (pari al *[omissis %]*).

66. Tra il 2014 e il 2018, PAC 2000A si è avvalsa di circa *[30-40]* fornitori di pane fresco, ancorché non tutti attivi nei medesimi periodi. In tali anni, la percentuale complessiva di reso effettuata da PAC sul pane fresco è stata compresa tra *[il 5% e il 10%]* del valore degli acquisti, con differenze

⁵¹ Cfr, ad es. i docc. 11.1, 11.2 e 11.9.

⁵² Cfr., tra gli altri, il doc. 11.11, p. 3.

⁵³ Docc. 12 e 30.

⁵⁴ Doc. 30.

⁵⁵ Doc. 12.

⁵⁶ Doc. 30.

⁵⁷ Docc. 11.3, 11.7, 11.8, 11.10, 11.11 e 11.267.

⁵⁸ Doc. 30.3.

⁵⁹ Docc. 11.1, 11.2 e 11.9.

molto significative tra i diversi fornitori, ad alcuni dei quali sono state applicate percentuali di reso anche superiori al 20%⁶⁰. L'incidenza del reso è presumibilmente sottostimata in quanto calcolata su un fatturato che include anche altri prodotti di panificazione (quali prodotti di pizzeria e pasticceria), posto che la Parte ha dichiarato di non essere in grado di isolare, sotto il profilo contabile, la categoria del pane fresco⁶¹.

67. Ai questionari inviati ai panificatori hanno risposto 9 fornitori di PAC2000A⁶². Di questi, 8 hanno confermato di avere una condizione di reso totale, con riaccredito dell'intero costo di acquisto, mentre 1 ha dichiarato di non avere accettato la condizione di reso. Degli 8 fornitori che hanno il reso, 4 hanno risposto di avere concordato la condizione di reso, 2 hanno dichiarato di avere spontaneamente offerto il servizio di reso per rendere la propria offerta competitiva con quella dei concorrenti che lo praticano, mentre 2 hanno dichiarato che: *i)* che tale condizione gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente; *ii)* di ritenere l'obbligo di reso una condizione dannosa per il panificatore; *iii)* di ritenere giusto che il rischio dell'invenduto gravi sulla catena distributiva.

68. Secondo quanto dichiarato dalla Parte in sede ispettiva, il reso del pane invenduto è una prassi di mercato consolidata, applicata dalla generalità degli operatori della GDO concorrenti della catena Conad, a cui PAC2000 si adegua per non risultarne svantaggiata sotto il profilo concorrenziale⁶³.

69. PAC2000A, tra il 2014 e il 2018, ha restituito una quantità di prodotto di valore complessivo superiore 2 milioni di euro.

ii) Conad del Tirreno

70. I dettaglianti associati a Conad del Tirreno acquistano il pane fresco prevalentemente in modo autonomo, negoziando direttamente con i panificatori le condizioni commerciali di fornitura. Soltanto in minima parte essi acquistano in modalità di "rifatturazione" attraverso la cooperativa Conad del Tirreno, che, in questo caso, si fa carico di negoziare le condizioni di fornitura e di stipulare i contratti di acquisto⁶⁴. Come si è visto, tale modalità di approvvigionamento prevede comunque che le fatture e le note di credito relative al prodotto invenduto ritirato siano intestate a Conad del Tirreno.

71. La prevalente modalità di gestione autonoma degli acquisti di pane da parte dei dettaglianti associati a Conad del Tirreno e la consistente autoproduzione di pane da parte degli associati stessi⁶⁵ fanno sì che il numero di fornitori di pane fresco di Conad del Tirreno sia estremamente esiguo. Nel

⁶⁰ Sono stati esclusi dal computo le incidenze di reso con valori inferiori all'1% in quanto presumibilmente non riconducibili al reso dell'invenduto, ma ad altre cause di restituzione della merce.

⁶¹ Doc. 30.

⁶² Doc. 61.3.

⁶³ Doc. 12.

⁶⁴ Doc. 29.

⁶⁵ Conad del Tirreno stima che una percentuale di pane superiore al [40-50]% viene cotta interamente o parzialmente presso i supermercati dei dettaglianti associati (doc. 29, pag.2).

2017⁶⁶, in particolare, Conad del Tirreno ha acquistato pane fresco soltanto da $[1-10]$ fornitori, ivi compreso il produttore nazionale contrattualizzato dal Consorzio Conad.

72. I rapporti di fornitura sono regolati da un accordo commerciale predisposto da Conad del Tirreno sulla base del modulo precompilato *standard* utilizzato dalla catena Conad, nel quale viene barrata la casella relativa all'applicazione del reso⁶⁷. Tuttavia, nelle condizioni di applicazione del reso, sotto specificate, si fa esclusivamente riferimento ai casi di contestazione del prodotto, non risultando pertanto in alcun modo disciplinata la restituzione del prodotto invenduto.

73. Conad del Tirreno, tra il 2014 e il 2018, ha applicato la condizione di reso a tutti i suoi fornitori, compreso il panificatore contrattualizzato dal Consorzio Nazionale Conad⁶⁸, per il quale l'accordo quadro prevedeva, per il 2017 e per il 2018, la possibilità di sostituire il reso con uno sconto (pari al $[1-10]\%$)⁶⁹. Mediamente, nel 2017, Conad del Tirreno ha restituito ai suoi fornitori di pane fresco una percentuale di prodotto pari al $[10-15]\%$ in quantità e al $[1-5]\%$ in valore, mentre, con specifico riferimento al 2017, essa ha restituito il $[5-10]\%$ del prodotto in quantità e il $[1-5]\%$ in valore⁷⁰. Rispetto al 2014, le percentuali di reso hanno evidenziato una tendenza alla diminuzione.

74. Dei 3 fornitori di Conad Tirreno che hanno risposto al questionario⁷¹, 1 ha dichiarato che tale condizione gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente e di ritenere che l'obbligo di reso rappresenti un danno per i panificatori, mentre gli altri due hanno dichiarato di averla concordata.

75. La Parte ha dichiarato, nel corso dell'istruttoria, di avere instaurato la prassi di concordare con il fornitore un *planning* settimanale degli ordini, proprio con l'obiettivo di minimizzare i resi. La tendenza alla diminuzione delle percentuali di reso complessivamente applicate ai fornitori sarebbe la dimostrazione del corretto funzionamento di tale procedura di definizione degli ordini sulla base della serie storica degli acquisti⁷².

76. Inoltre essa ha sostenuto che la pratica del reso risponderebbe a un interesse convergente dei contraenti, che per Conad del Tirreno è rappresentato dall'esigenza di avere l'approvvigionamento di pane fresco fino a fine giornata, anche nella fascia oraria serale nella quale si concentrano maggiormente gli acquisti, mentre per i panificatori è rappresentato dalla conseguente opportunità di massimizzare le vendite⁷³.

77. Complessivamente, tra il 2014 e il 2018, Conad del Tirreno ha restituito una quantità di prodotto di valore superiore a 1 milione di euro.

⁶⁶ Nel presente procedimento, il 2017 è stato preso quale anno di riferimento per valutare l'entità e l'impatto dell'obbligo di reso.

⁶⁷ Doc. 29, all. 2-7.

⁶⁸ Doc. 29, all.10.

⁶⁹ Doc. 29, all.7.

⁷⁰ Elaborazioni su doc. 29, all.10.

⁷¹ Doc. 61.3.

⁷² Doc. 29, p. 5.

⁷³ Doc. 29, p. 4.

iii) Nordiconad

78. La maggior parte dei dettaglianti soci di Nordiconad acquista e negozia con i fornitori di pane fresco in totale autonomia dalla cooperativa, senza avvalersi di moduli contrattuali *standard* da essa predisposti. Per la parte di prodotto che i dettaglianti invece acquistano tramite Nordiconad, viene utilizzata la modalità di “rifatturazione” già descritta.

79. Secondo quanto dichiarato dalla Parte, la concreta gestione della pratica del reso (ordinativi, documenti di trasporto, restituzioni e note di credito) verrebbe in ogni caso effettuata in autonomia dai dettaglianti associati a Nordiconad, anche laddove questi acquistano tramite la cooperativa. Ciò impedirebbe alla cooperativa di monitorare le quantità restituite, in quanto essa, per lo più, prenderebbe visione di fatture che sono già al netto dei resi⁷⁴.

80. Per la controllata GD, che gestisce 8 ipermercati della propria rete di vendita, Nordiconad stipula invece direttamente i contratti con i fornitori e ha fornito i dati sugli acquisti, le vendite e i resi del pane.

81. Le condizioni di reso sono specificate nei contratti stipulati da Nordiconad⁷⁵, o nei listini ad essi allegati, soltanto per [10-20] dei [30-40] panificatori utilizzati da Nordiconad nel 2017. Tra i fornitori per i quali il contratto riporta indicazioni in merito alle condizioni di reso, solo in [1-10] casi è specificato che il reso non è previsto⁷⁶. Peraltro, risulta che anche a tali fornitori esso sia stato applicato⁷⁷. Negli altri casi, invece, il contratto o il listino prevedono specifiche limitazioni al servizio di reso, quali ad esempio una nota di credito soltanto per una percentuale del prodotto restituito o l’obbligo di riaccredito a un valore prefissato (definito dal c.d. “codice reso”) più basso del prezzo di cessione e diverso da fornitore a fornitore. In un paio di casi, il riaccredito del prodotto è previsto soltanto per la metà del pane concretamente restituito⁷⁸.

82. Poiché nella maggior parte dei casi la condizione commerciale viene definita solo verbalmente, la Parte non ha precisato quanti fornitori siano stati effettivamente gravati dall’obbligo di reso. Risulta comunque che ad almeno [20-30] dei [30-40] panificatori utilizzati da Nordiconad nel 2017 (direttamente o attraverso la controllata GD), l’obbligo di reso sia stato concretamente applicato⁷⁹. Dai documenti agli atti, non risulta nemmeno possibile stabilire in che percentuale i fornitori di Nordiconad beneficino di tali limitazioni all’obbligo di reso, posto che la Parte non ha specificato le condizioni applicate ai fornitori per i quali l’obbligo di reso non risulta specificato nel contratto o, quanto meno, segnalato nel listino prezzi.

83. Sulla base delle informazioni fornite dalla Parte, risulta che i dettaglianti che si riforniscono tramite Nordiconad, nel 2017, abbiano restituito ai panificatori una percentuale pari a circa il [15-20]% in valore e al [15-20]% in valore del pane consegnato e acquistato. GD, invece, ha restituito ai propri panificatori una percentuale del pane acquistato pari a circa il [10-15]% in quantità e al

⁷⁴ Doc. 26.

⁷⁵ Doc. 26, all.2.

⁷⁶ Doc. 26, all.2.

⁷⁷ Doc. 51, all.1.

⁷⁸ Doc. 26, all.2. Poiché non si dispone dei listini relativi a tutti i fornitori non risulta possibile effettuare tale verifica.

⁷⁹ Elaborazioni su doc. 26, all.7 e su doc. 51, all.1.

[15-20]% in valore. In entrambi i casi, diversi fornitori hanno avuto una percentuale di reso molto elevata, anche superiore al 20%⁸⁰.

84. Ai questionari inviati ai panificatori hanno risposto 11 fornitori di Nordiconad⁸¹. Di questi, 5 hanno confermato di avere una condizione di reso totale, con riaccredito dell'intero costo di acquisto, mentre gli altri 6 hanno dichiarato di avere l'obbligo di reso con alcune limitazioni, prevalentemente costituite dalla possibilità di riaccreditare il prodotto a un prezzo fissato, inferiore a quello di acquisto. Tutti i 5 panifici che hanno dichiarato di avere la condizione di reso totale e puntuale hanno anche dichiarato che tale condizione è stata loro proposta/imposta dalla catena distributiva cliente; 4 di essi hanno inoltre dichiarato di ritenere l'obbligo di reso una condizione dannosa per il panificatore e di ritenere giusto che il rischio dell'invenduto gravi sulla catena distributiva, interamente o, per uno dei fornitori, prevedendo un'equa suddivisione del rischio con i fornitori. Inoltre, dei 6 fornitori che hanno dichiarato di avere l'obbligo di reso con limitazioni, 3 hanno comunque affermato: *i)* che tale condizione gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva (uno di essi ha però specificato di avere negoziato la quotazione del prodotto invenduto); *ii)* essa rappresenta un danno per i panificatori; *iii)* sarebbe giusto che il rischio dell'invenduto gravasse sulla catena distributiva.

85. Complessivamente, tra il 2014 e il 2018, Nordiconad ha restituito una quantità di prodotto di valore superiore a 500 mila euro.

iv) Commercianti Indipendenti Associati (CIA)

86. I dettaglianti associati a CIA, per circa la metà del proprio fabbisogno di pane fresco, si riforniscono autonomamente, da fornitori locali contrattualizzati senza l'intermediazione della cooperativa. Per la rimanente parte, il pane fresco viene acquistato per il tramite della cooperativa in modalità "rifatturazione"⁸².

87. CIA ha applicato la clausola del reso totale dell'invenduto alla stragrande maggioranza dei propri fornitori di pane fresco che, nel 2017, erano [40-50]. Di questi, in particolare, [30-35] avevano l'obbligo di reso (solo su pane fresco o su pane fresco e altri prodotti di panetteria) con un riaccredito puntuale del valore del prodotto restituito, [5-10] avevano un obbligo di reso che prevedeva un riaccredito ad un prezzo medio concordato, [1-5] avevano condizioni di reso specifiche, quali ad esempio il cambio alla pari con pane grattugiato, e solo [1-5] non avevano l'obbligo di reso⁸³.

88. Le condizioni di reso sono state indicate nei contratti sottoscritti da CIA con i fornitori di pane barrando una delle due caselle "SÌ" e "NO" nel modulo contrattuale *standard* utilizzato dalla maggior parte delle cooperative Conad. In un contratto depositato dalla Parte viene inoltre specificata la condizione: "*Reso totale*"⁸⁴.

89. Sulla base delle informazioni fornite da CIA, la percentuale di prodotto restituita ai fornitori, nel 2017, è stata pari a circa il [10-15]% in valore e al [10-15]% in quantità, percentuale mantenutasi

⁸⁰ Elaborazioni su doc. 51, all.1

⁸¹ Doc. 61.3.

⁸² Doc. 27.

⁸³ Elaborazioni su doc. 27, all.2.

⁸⁴ Doc. 32, all. 1.

sostanzialmente stabile negli ultimi 4 anni. Alcuni singoli fornitori hanno avuto comunque percentuali di restituzione anche superiori al 20%.

90. Ai questionari inviati ai panificatori hanno risposto 14 fornitori di CIA⁸⁵, di cui 6 hanno dichiarato di avere una condizione di reso totale, con riaccredito dell'intero costo di acquisto, 6 di avere l'obbligo di reso con alcune limitazioni (2 di essi con scambio alla pari di pane grattugiato) e 2 non hanno reso. Tra i panificatori che hanno l'obbligo di reso, 5 hanno dichiarato: che tale condizione è stata loro proposta/imposta dalla catena distributiva cliente; di ritenere l'obbligo di reso una condizione dannosa per il panificatore e di ritenere giusto che il rischio dell'invenduto gravi sulla catena distributiva, interamente o, per uno dei fornitori, prevedendo un'equa suddivisione del rischio con i fornitori.

91. La Parte ha sostenuto, nella propria risposta a una richiesta di informazioni, che esisterebbe un forte spirito di collaborazione tra i dettaglianti associati e i rispettivi fornitori di pane che farebbe sì che il dettagliante, su proposta del panificatore e in presenza di livelli di reso eccessivi, sovente accetti consegne di pane inferiori ai quantitativi ordinati⁸⁶.

92. Complessivamente, tra il 2014 e il 2018, CIA ha restituito una quantità di prodotto di valore superiore ai 4 milioni di euro.

v) Conad Centro Nord (CCN)

93. Anche i dettaglianti associati a Conad Centro Nord acquistano soltanto una parte del proprio fabbisogno di pane fresco per il tramite della Cooperativa. In particolare, su [200-300] PV gestiti dai dettaglianti soci, [90-100] acquistano tramite CCN attraverso il descritto sistema di rifatturazione, che prevede che gli ordini vengano effettuati dai dettaglianti associati ma che le fatture e le note di credito siano intestate a CCN⁸⁷.

94. Nella propria risposta ad una richiesta di informazioni, Conad Centro Nord ha dichiarato di non negoziare la clausola di reso con i fornitori di pane fresco, in quanto i singoli dettaglianti, che rappresentano soggetti imprenditoriali autonomi rispetto alla cooperativa, si accorderebbero direttamente con i fornitori, anche con riferimento agli acquisti effettuati in modalità "rifatturazione". Pertanto, essendo il reso gestito in totale autonomia dal dettagliante, CCN verrebbe a conoscenza della prassi utilizzata dai dettaglianti associati soltanto al ricevimento delle fatture e delle note di credito ad essa indirizzate, ove peraltro non è specificato il motivo del reso. In alcuni casi, inoltre, le fatture verrebbero emesse già al netto del reso⁸⁸. CCN sarebbe invece a conoscenza delle condizioni negoziate dalle proprie società controllate, nei cui contratti, però, non è previsto l'obbligo di reso⁸⁹.

95. A dimostrazione della totale autonomia dei dettaglianti nella negoziazione delle condizioni di reso, CCN ha allegato un esempio di contratto stipulato con un fornitore di pane fresco, che ricalca sostanzialmente il modello *standard* utilizzato da tutte le cooperative del sistema Conad, nel quale

⁸⁵ Doc. 61.3.

⁸⁶ Doc. 27, p. 3.

⁸⁷ Doc. 31.

⁸⁸ Doc. 31.

⁸⁹ Doc. 31, all. 4.

la sezione relativa alla clausola di reso - ove sarebbe possibile barrare la casella “SÌ” o quella “NO” e specificare le condizioni di reso - non risulta compilata per lasciare ai singoli dettaglianti la possibilità di accordarsi con il fornitore⁹⁰. Uno dei fornitori di CCN che hanno risposto al questionario, al contrario, ha dichiarato di avere le condizioni di reso incluse nel contratto.

96. Dai dati forniti da CCN, risulta che, dei [10-20] panificatori da cui CCN si è rifornita nel 2017, [1-10] hanno emesso note di credito per il prodotto ritirato. Per tali fornitori, la percentuale media di reso risulta essere stata pari a circa il [5-10]% in quantità e al [5-10]% in valore⁹¹. CCN ha tuttavia precisato di avere basato i dati forniti soltanto sulle fatture e le note di credito ricevute, e di non essere in grado di verificare: i prodotti a cui le note di credito sono riferite (pane fresco piuttosto che prodotti di pasticceria); le restituzioni ulteriori detratte direttamente dalle fatture; le ragioni delle restituzioni⁹². Pertanto, alla luce di quanto esposto, le percentuali di prodotto concretamente restituito potrebbero risultare largamente sottostimate.

97. Tale ultima circostanza sembrerebbe confermata anche dalle risposte ricevute al questionario da uno dei fornitori di Conad Centro Nord, che ha dichiarato di avere concretamente ricevuto una percentuale di reso, nel 2017, compresa tra il 5 e il 10% del prodotto consegnato, mentre sulla base dei dati forniti da CCN tale panificatore non risulta avere ricevuto reso.

98. Più in generale, delle 4 risposte ricevute ai questionari dai fornitori di Conad Centro Nord⁹³, 3 provengono da panificatori che dichiarano di avere l'obbligo di reso (uno dei quali dichiara di averla nel contratto), avendo ricevuto una percentuale di reso compresa tra il 5 e il 10%. Tutti tali panificatori hanno dichiarato anche; *i*) che la condizione di reso gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente; *ii*) di ritenere che la condizione di reso danneggi il panificatore; *iii*) che sarebbe giusto che il rischio dell'invenduto gravasse sul fornitore.

99. Complessivamente, tra il 2014 e il 2018, CCN ha restituito una quantità di prodotto di valore superiore a 1 milione di euro.

vi) Conad Adriatico

100. I dettaglianti associati a Conad Adriatico soddisfano il proprio fabbisogno di pane fresco in larga parte mediante fornitori selezionati e contrattualizzati autonomamente e, in minima parte, acquistando attraverso Conad Adriatico, utilizzando la modalità di rifatturazione.

101. Conad Adriatico applica l'obbligo di reso a tutti i propri fornitori di pane fresco che, nel 2017, erano [20-30]. Ad essi è stata restituita, mediamente, una percentuale di prodotto pari al [15-20]% circa in valore, mentre, per diversi singoli panificatori, la percentuale di reso è stata anche superiore al 30%. Rispetto al 2014, la percentuale media di reso si è incrementata significativamente, dato che, in tale anno, essa risultava pari a circa il [15-20]%⁹⁴. Secondo quanto dichiarato dalla Parte, peraltro,

⁹⁰ Doc. 31, all.3.

⁹¹ Doc. 31, all.6.

⁹² Doc. 31, p. 6.

⁹³ Delle 103 risposte utilizzabili con riferimento alla sezione II (“Caratteristiche del rapporto contrattuale”), 4 provengono infatti da panifici che hanno tra i propri clienti Conad Centro Nord (doc. 61.2 e 61.3).

⁹⁴ Doc. 32, all.1 e doc. 28, all. 4.

in alcuni casi, il fornitore tiene conto del reso direttamente in fattura, che viene quindi emessa già al netto delle restituzioni⁹⁵.

102. La clausola di reso non risulta formalizzata nel contratto. Secondo quanto sostenuto dalla Parte, essa risulterebbe applicata da decenni, trattandosi di una prassi commerciale consolidata nel settore, in quanto lo stesso panificatore offrirebbe tale servizio agli acquirenti, tenendone adeguatamente conto nel prezzo.

103. Dei fornitori di Conad Adriatico che hanno risposto al questionario⁹⁶, i quali hanno tutti confermato di essere gravati dall'obbligo di reso totale con riaccredito dell'intero costo di acquisto, 2 hanno dichiarato anche; *i*) che la condizione di reso gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente; *ii*) di ritenere che la condizione di reso danneggi il panificatore; *iii*) che sarebbe giusto che il rischio dell'invenduto gravasse sul fornitore.

104. Complessivamente, tra il 2014 e il 2018, Conad Adriatico ha restituito una quantità di prodotto di valore superiore a 3 milioni di euro.

vii) Conad Sicilia

105. Sulla base di quanto dichiarato dalla Parte, Conad Sicilia non gestisce alcun punto vendita, né direttamente né indirettamente. I dettaglianti associati alla cooperativa, imprenditori autonomi rispetto alla cooperativa, acquistano il pane fresco direttamente e senza avvalersi, nemmeno per una minima parte del proprio fabbisogno, dell'intermediazione di Conad Sicilia. Quest'ultima, pertanto, non stipula contratti con i fornitori di pane fresco dei propri associati, né definisce a livello centrale la politica e/o le condizioni di acquisto⁹⁷.

viii) DAO (Dettaglianti Alimentari Organizzati)

106. Anche i dettaglianti associati a DAO si rivolgono ai fornitori di pane fresco contrattualizzati da DAO per una parte minima dei propri acquisti di pane fresco. In questi casi, gli acquisti avvengono attraverso il descritto sistema di rifatturazione⁹⁸.

107. I fornitori di pane sono contrattualizzati utilizzando un modulo prestampato leggermente diverso da quello *standard* utilizzato dalle altre cooperative Conad, ma che prevede comunque la possibilità di specificare la presenza dell'obbligo di reso e le eventuali relative condizioni⁹⁹. Tale spazio, nei tre contratti allegati dalla Parte, in due casi è stato utilizzato per specificare la condizione di reso prevista (reso totale dell'invenduto), mentre in un caso è stato lasciato in bianco, pur essendo stato sottoscritto da un panificatore che ha la condizione di reso.

108. Nel 2017, DAO aveva [50-60] fornitori di pane, di cui [30-40] (il 60% circa) risultano avere ritirato e riaccredito una parte della merce consegnata.

⁹⁵ Doc. 28.

⁹⁶ Delle 103 risposte utilizzabili con riferimento alla sezione II ("Caratteristiche del rapporto contrattuale"), 4 provengono infatti da panifici che hanno tra i propri clienti Conad Centro Nord (doc. 61.2 e 61.3).

⁹⁷ Doc. n. 20.

⁹⁸ Doc. 33, all. 6.

⁹⁹ Doc. 33, all. 6 e doc. 33, all. 3, pagg. 1 e 5.

109. Tra il 2014 e il primo semestre del 2018, la percentuale media di prodotto restituito rispetto al valore dei prodotti complessivamente acquisitati (ivi compresi gli acquisti dai fornitori a cui non è stato reso nulla) si è sempre attestata attorno al $[1-5]\%$, superando il 10% solo per un numero limitatissimo di fornitori¹⁰⁰. Sulla base di specifiche interviste fatte da DAO ai propri dettaglianti associati, sarebbe emerso che a molti fornitori, pur in presenza dell'obbligo di reso, non viene reso nulla in quanto in molti punti vendita non si genererebbero avanzi¹⁰¹.

110. Ai questionari inviati ai panificatori hanno risposto 6 fornitori di DAO¹⁰², di cui 2 hanno dichiarato di avere una condizione di reso totale, 2 con alcune limitazioni e 2 di non avere reso. Tra i panificatori che hanno l'obbligo di reso, 3 hanno dichiarato che tale condizione è stata loro proposta/imposta dalla catena distributiva cliente e di ritenere l'obbligo di reso una condizione dannosa per il panificatore; 2 di questi hanno anche affermato di ritenere giusto che il rischio dell'inventario gravi sulla catena distributiva, mentre il terzo ha specificato che sarebbe giusto almeno concordare una percentuale massima di reso.

111. Complessivamente, tra il 2014 e il 2018, DAO ha restituito una quantità di prodotto di valore superiore ai 4 milioni di euro.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

IV.1 L'accertamento dei presupposti per l'applicazione dell'art. 62

112. Nella propria memoria conclusiva¹⁰³, le Parti hanno in primo luogo richiamato il rispetto del principio giuridico della responsabilità individuale delle condotte, che rende necessaria, anche ai sensi dell'accertamento della pretesa violazione dell'art. 62, una valutazione, oggettiva e soggettiva, delle specifiche condotte adottate dalle singole cooperative in relazione a ciascuna relazione commerciale. Ogni eventuale sanzione per violazioni accertate sulla base di generalizzazioni effettuate su valutazioni e condotte di più società e/o relative a un insieme indefinito di relazioni contrattuali sarebbe pertanto illegittima e foriera di gravi pregiudizi.

113. A tale riguardo, le Parti hanno in particolare ribadito come anche la stessa sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 62, e quindi del significativo squilibrio di forza commerciale, vada inevitabilmente verificata nell'ambito della singola relazione commerciale fra il singolo punto vendita di ciascuna cooperativa e il singolo fornitore, specialmente nel caso di specie, in cui ogni singola cooperativa instaura le relazioni commerciali con ciascun fornitore sulla base delle specifiche esigenze di ciascun punto vendita, gestito dai diversi dettaglianti associati.

114. In ragione di ciò, le Parti hanno contestato l'utilizzo delle risposte ai questionari effettuato dagli Uffici nella Comunicazione del Termine di chiusura della fase istruttoria (d'ora in avanti anche CT), laddove le percentuali di risposta alle domande contenute nella sezione 3 del questionario sono state calcolate su tutti i panificatori rispondenti e non soltanto sui fornitori di ciascuna cooperativa di Conad. In particolare, le percentuali di panificatori che hanno dichiarato di: *i*) non trarre, o di trarre

¹⁰⁰ Elaborazioni su doc. 33, all. 2.

¹⁰¹ Doc. 33, all. 5.

¹⁰² Doc. 61.3.

¹⁰³ Doc. 78.

poco beneficio dal riutilizzo del pane; *ii*) di essere danneggiati dalla clausola del reso; e *iii*) di ritenere la medesima clausola un improprio trasferimento del rischio economico dall'acquirente al fornitore, calcolate sull'insieme delle risposte, sarebbero meramente impressionistiche e del tutto inidonee a valutare e differenziare le responsabilità individuali delle Parti. A dimostrazione di ciò, le Parti hanno ricalcolato le percentuali di risposta con riferimento ai fornitori di ciascuna cooperativa, pervenendo a percentuali di risposta differenziate per ciascuna cooperativa e diverse rispetto a quelle indicate nella CT.

115. Analoga obiezione è stata sollevata dalle Parti con riferimento alla percentuale del 60%, riportata nella CT, relativa ai fornitori che hanno dichiarato che la clausola del reso è stata loro imposta, riferita in questo caso all'insieme delle cooperative associate a CONAD. Tale percentuale, in realtà, calcolata per ciascuna singola cooperativa, andrebbe dal 25% per PAC2000A al 100% per CCN. Ciò a dimostrazione che, anche in relazione alla valutazione dell'imposizione del reso, si sarebbe compiuta un'indebita generalizzazione.

116. Le Parti hanno dunque riconsiderato, singolarmente, la posizione di ciascuna delle cooperative coinvolte, differenziando per ciascuna di esse gli elementi specifici di valutazione delle condotte quali: il livello di reso applicato; la percentuale di fornitori a cui la condizione di reso viene applicata; le specifiche modalità di applicazione della clausola (riaccredito puntuale piuttosto che a prezzo ridotto, scambio alla pari con pangrattato, sostituzione con uno sconto, ecc.); il livello di collaborazione negli ordinativi.

IV.2 L'insussistenza di un significativo squilibrio di potere negoziale

117. In relazione all'esistenza di uno squilibrio di potere negoziale, le Parti, ribadendo la necessità di differenziare le valutazioni per ciascun singolo rapporto negoziale, hanno rilevato che i panificatori sono spesso imprese di dimensioni medio-grandi, perfettamente in grado di gestire la propria relazione commerciale in una posizione di non sudditanza, inquadrando la clausola del reso nell'ambito della propria politica commerciale di definizione del prezzo. Anzi, posto che la clausola del reso verrebbe in molti casi negoziata direttamente dai punti vendita (e quindi dai dettaglianti associati alle cooperative), occorrerebbe considerare che numerosi punti vendita della catena potrebbero avere dimensione economica pari, se non inferiore, a quella dei fornitori.

118. Inoltre, le Parti contestano che le cooperative aderenti a CONAD possano facilmente cambiare fornitore, posto che, al contrario, sarebbero proprio i fornitori ad avere estrema facilità a cambiare cliente: i punti vendita delle catene della GDO, infatti, sono molti, così come lo sono i piccoli negozi alimentari di prossimità, i ristoranti, le mense, i bar, etc.; al riguardo, proprio la circostanza, riconosciuta dagli Uffici, che il pane fresco sia un prodotto indistinto per il consumatore, al quale non interessa che questo provenga da un produttore o dall'altro, facilita il passaggio dei produttori da un cliente all'altro. Ed è anche per tale ragione, ovvero per non essere esposti al rischio di perdere i propri fornitori, che alcune delle cooperative aderenti a CONAD avrebbero scelto di intraprendere l'autoproduzione, legata proprio alla necessità di ridurre la dipendenza dei punti vendita dai fornitori.

119. Infine, secondo le Parti, il fatto che i rappresentanti di FIPPA abbiano dichiarato di ritenere accettabile una percentuale di reso non superiore al 5% significherebbe che tale soglia massima di tolleranza dell'incidenza del reso potrebbe essere considerata indicativa di una relazione commerciale equilibrata. Pertanto, posto che le cooperative associate a CONAD, nella maggior parte

dei casi, applicano percentuali di reso inferiori a tale soglia e anche prossime allo zero, per definizione, in tali relazioni contrattuali, non sarebbe individuabile uno squilibrio di potere negoziale.

IV.3 L'imposizione di una condizione ingiustificatamente gravosa e il trasferimento di un rischio ingiustificato in capo ai fornitori

120. Anche con riferimento all'accertamento dell'eventuale imposizione della clausola del reso e della connessa traslazione di un rischio ingiustificato sul fornitore, Le Parti hanno sottolineato la necessità di differenziare le valutazioni per ciascuna relazione contrattuale, valutando, caso per caso, elementi quali la percentuale di prodotto concretamente restituita e la presenza di una collaborazione con il panificatore nella formulazione degli ordini, con lo scopo di minimizzare i resi. In particolare, in presenza di basse percentuali di reso e di un margine di autonomia (o, comunque, di collaborazione) nella formulazione degli ordini lasciato ai panificatori, non sussisterebbe la gravità della clausola, non potendosi in questo caso dimostrare che le Parti abbiano sfruttato la propria posizione di forza contrattuale per ottenere il consenso dei panificatori ad accettare condizioni a loro sfavorevoli.

121. Inoltre, sempre in relazione alla gravosità della condotta, le Parti ritengono che la Comunicazione degli Uffici compia una generalizzazione in relazione all'aumento dei costi di produzione e di trasporto del pane derivanti per il panificatore dalla clausola di reso, in quanto anche tali costi sarebbero proporzionali alle quantità di prodotto concretamente restituite. Peraltro, secondo le Parti, i costi di trasporto non aumenterebbero con il ritiro del reso poiché questo avviene all'atto della consegna dei nuovi ordini e gli oneri di smaltimento influirebbero in maniera del tutto minima sui costi dei panificatori.

122. Con riguardo ai costi di smaltimento, infine, nel corso dell'istruttoria non sarebbero state sufficientemente approfondite le possibilità di riutilizzo del pane invenduto. Per le Parti, infatti, la CT si sarebbe limitata a svolgere considerazioni opinabili sui limiti di tale riutilizzo, legate ad esempio all'apporto calorico e ai costi di transazione connessi al conferimento ai mangimifici, che non troverebbero alcun supporto. Viceversa, per le Parti, sarebbe innegabile che i panificatori godano di un ritorno economico dall'attività, ancorché questo non sia stato quantificato, falsando irrimediabilmente la valutazione in merito alla eventuale gravosità della condotta, ovvero alla sproporzione del rischio trasferito.

123. Le Parti contestano, altresì, l'affermazione contenuta nella CT che non vi sarebbe in nessun caso una remunerazione del servizio di reso: quest'ultima infatti, in molti casi sarebbe presente in forma indiretta, o mediante l'inclusione nel prezzo di acquisto o mediante la previsione del riaccredito a un prezzo decurtato. La decurtazione del prezzo, infatti, rappresenterebbe un ricavo per il panificatore e, quindi, "ontologicamente" costituirebbe la remunerazione di un servizio.

124. Alla luce di ciò, le Parti chiedono all'Autorità di riconsiderare le proprie valutazioni di illiceità in merito alle specifiche condotte adottate dalle cooperative aderenti a CONAD, anche tenendo conto di quanto recentemente statuito dal legislatore europeo con la Direttiva UE n. 2019/633, il cui art. 3 deporrebbe chiaramente nel senso di considerare la clausola del reso come legittima se questa è stata concordata tra le Parti e posta per iscritto in termini chiari e univoci, come le Parti ritengono sia avvenuto nel caso di specie.

V. VALUTAZIONI

V.1 Premessa

125. Alla luce degli elementi acquisiti nell'ambito del procedimento AL/15B, è emersa l'illiceità delle condotte poste in essere, nei confronti di tutti o di una parte dei propri fornitori, da: PAC2000A Soc. Coop. a r.l., Conad del Tirreno Soc. Coop., Nordiconad Soc. Coop., Commercianti Indipendenti Associati Soc. Coop., CONAD CENTRONORD Soc. Coop., CONAD ADRIATICO Soc. Coop. e Dettaglianti Alimentari Organizzati Soc. Coop., consistenti nell'imporre ai propri fornitori di pane fresco: *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.

126. A tale riguardo, è stata innanzitutto rilevata la sussistenza di un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale tra tutte le società sopra menzionate e tutti i propri fornitori di pane fresco, alla luce di una serie di indici sintomatici che saranno dettagliatamente descritti.

127. Posta la sussistenza di siffatto squilibrio contrattuale, dalle risultanze istruttorie è emerso che tali società hanno fatto leva sullo squilibrio contrattuale sussistente per imporre la clausola del reso ai propri fornitori, o quanto meno a una parte di essi, anche laddove questi non la ritenevano una condizione conveniente.

128. Per le motivazioni che verranno illustrate, si ritiene che le condotte commerciali descritte rappresentino uno sfruttamento abusivo della posizione di forza commerciale da parte delle citate società distributive a danno dei fornitori di pane fresco, soggetti deboli del rapporto negoziale, sostanziandosi in un'imposizione di condizioni ingiustificatamente gravose sui fornitori di pane e in un trasferimento ingiustificato su di essi di un rischio commerciale tipico dell'attività distributiva.

129. Esse configurano quindi una pratica commerciale sleale, integrando una violazione dell'art. 62, comma 2, lettere a) ed e). In particolare, sulla base di quanto disposto dall'art. 4 del Decreto di attuazione del D.L. 1/2012, 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*".

130. Le suddette condotte commerciali sono state poste in essere almeno dal 2014, e quindi successivamente alla data di entrata in vigore dell'art. 62 del D.L. 1/2012, e risultano ad oggi ancora in corso.

V.2 I principi giuridici di riferimento

131. 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 GDO¹⁰⁴.

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

133. 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”*).

134. 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”*.

135. Le disposizioni di cui all'art. 62 offrono quindi all'Autorità¹⁰⁵ 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 necessario l'accertamento né di una posizione dominante in capo all'acquirente, presupposto per l'applicazione della legge n. 287/90 o dell'art. 102 TFUE, né della sussistenza di un rapporto di dipendenza economica tra i due contraenti, presupposto per un intervento ai sensi della legge n. 192/1998.

V.3 La violazione contestata

V.3.1 Le condotte

136. Preliminarmente si osserva 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 Conad,

¹⁰⁴ 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. 31/2013).

¹⁰⁵ Si veda l'Indagine Conoscitiva già citata: *IC43 - SETTORE DELLA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA*, in Boll. 31/2013.

un'unica violazione dell'art. 62, comma 2. Nella descrizione delle condotte che segue, pertanto, contrariamente a quanto richiesto dalle Parti nella propria memoria conclusiva, non sarà 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 i fornitori del soggetto al quale l'imputazione è riferita.

137. Si precisa altresì che le condotte descritte di seguito saranno riferite alle sole cooperative socie del Consorzio Nazionale Conad. Quest'ultimo, infatti, secondo quanto emerso dalle risultanze istruttorie, non ha acquistato pane fresco e non ha coordinato le politiche effettuate dalle singole cooperative sul reso del pane, essendosi limitato a stipulare, con un unico fornitore di pane attivo a livello nazionale, il contratto quadro che poi le cooperative socie hanno concretamente integrato e applicato, anche con riferimento alle condizioni di reso.

i) PAC2000A

138. Come illustrato nella Parte in fatto, tutti gli accordi di fornitura stipulati da PAC 2000A con i fornitori di pane fresco prevedono l'obbligo di reso, che riguarda la totalità del prodotto invenduto con relativo riaccredito dell'intero prezzo di acquisto. Secondo quanto confermato dalla Parte stessa in sede ispettiva, tale condizione viene applicata dalla catena alla generalità dei fornitori in quanto essa viene ritenuta una prassi di mercato consolidata, e utilizzata dalla generalità degli operatori della GDO, a cui PAC2000A si adegua per non risultarne svantaggiata sotto il profilo concorrenziale¹⁰⁶. La pratica del reso appare pertanto rispondere a una deliberata strategia aziendale.

139. Tra il 2014 e il 2018, PAC 2000A si è avvalsa di circa [30-40] fornitori di pane fresco, ancorché non tutti attivi nei medesimi periodi. In tali anni, la percentuale complessiva media di reso effettuata da PAC sul pane fresco è stata compresa tra [il 5 e il 10]% circa del valore degli acquisti, con differenze molto significative tra i diversi fornitori, ad alcuni dei quali non è stato reso nulla e ad alcuni dei quali sono state applicate percentuali di reso consistenti, anche superiori al 15%. L'incidenza del reso è peraltro, presumibilmente, sottostimata in quanto calcolata su un fatturato che include anche altri prodotti di panificazione (quali prodotti di pizzeria e pasticceria).

140. Poiché la condizione di reso solo in alcuni casi è stata formalizzata e, anche quando è stata inserita nel contratto, risulta indicata soltanto da una barra posta sull'opzione "SI" della voce "Reso" riportata tra le Condizioni di servizio del contratto di fornitura *standard* (utilizzato, con pochi adattamenti, da tutte le cooperative Conad), non risulta agli atti che ci sia stata una trattativa su tale condizione, salvo i casi in cui gli stessi panificatori hanno dichiarato di averla concordata.

141. Inoltre, a conferma dell'assenza di una sistematica trattativa con i fornitori sulla condizione del reso, si rileva che, dei 9 fornitori di PAC2000A che hanno risposto al questionario (su [30-40] fornitori attivi nel 2017), 2 hanno dichiarato: *i)* che tale condizione gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente; *ii)* di ritenere l'obbligo di reso una condizione dannosa per il panificatore; *iii)* di ritenere giusto che il rischio dell'invenduto gravi sulla catena distributiva.

¹⁰⁶ Doc. 12.

ii) Conad del Tirreno

142. Conad del Tirreno ha avuto, nel 2017, solo [1-10] fornitori, a causa della prevalente modalità di gestione autonoma degli acquisti di pane da parte dei dettaglianti associati e della consistente percentuale di autoproduzione di pane. A tutti i fornitori Conad del Tirreno ha comunque applicato l'obbligo di reso, sebbene in una percentuale, nel 2017, mediamente contenuta, e pari al [1-5]%. Solo ad alcuni fornitori, infatti, è stata restituita una percentuale di prodotto superiore al 10%. Inoltre, rispetto al 2014, le percentuali di reso hanno evidenziato una tendenza alla diminuzione, presumibilmente anche come effetto della prassi, instaurata dalla Cooperativa, di concordare con il fornitore un *planning* settimanale degli ordini, che, a detta della Parte, sarebbe stata attivata proprio con l'obiettivo di minimizzare i resi.

143. Come si è visto, e a differenza di quanto sostenuto dalla Parte, la condizione di reso relativa al prodotto invenduto non è stata chiaramente disciplinata nel contratto, nel quale sono specificate esclusivamente le condizioni di reso relative ai prodotti "contestati" e non alle condizioni di reso del prodotto invenduto. Non risulta agli atti, pertanto, che vi sia stata una trattativa su tale condizione, salvo i casi (2 rispondenti al questionario su 3) in cui gli stessi panificatori hanno dichiarato di avere concordato tale clausola. Al contrario, invece, almeno un fornitore ha dichiarato che tale condizione gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente e di ritenere che l'obbligo di reso rappresenti un danno per i panificatori.

iii) Nordiconad

144. In primo luogo, si osserva che l'applicazione della condizione di reso può essere imputata a Nordiconad. Infatti, nonostante la Parte sostenga che la concreta gestione della pratica del reso (ordinativi, documenti di trasporto, restituzioni e note di credito) venga effettuata in autonomia dai dettaglianti associati, è comunque Nordiconad a negoziare le condizioni di acquisto e a stipulare il contratto con i fornitori, in alcuni casi anche specificando nel contratto le modalità di applicazione della condizione di reso, a dimostrazione che essa viene definita nell'ambito dell'interlocuzione con l'acquirente e non con i punti vendita destinatari del prodotto; inoltre, è comunque Nordiconad ad effettuare gli acquisti, risultando intestataria sia delle fatture che delle note di credito relative alla gestione del reso.

145. Nonostante nella maggior parte dei casi la condizione del reso venga definita solo verbalmente, e la Parte non abbia quindi precisato quanti fornitori siano stati effettivamente gravati dall'obbligo di reso, risulta che ad almeno [20-30] dei [30-40] panificatori utilizzati nel 2017 da Nordiconad (direttamente o attraverso la controllata GD), l'obbligo di reso è stato concretamente applicato.

146. Inoltre, anche per i [10-20] fornitori per i quali le condizioni di reso sono state specificate nei contratti o nei listini allegati, solo in [1-10] casi è specificato che il reso non è previsto, e risulta peraltro che anche a tali fornitori esso sia stato applicato.

147. Risulta invece che, in alcuni casi, nel contratto o nel listino siano state indicate specifiche limitazioni al servizio di reso, quali ad esempio una nota di credito soltanto per una percentuale del prodotto restituito o l'obbligo di riaccredito a un valore prefissato (definito dal c.d. "codice reso") più basso del prezzo di cessione e diverso da fornitore a fornitore, o ancora il riaccredito del prodotto soltanto per la metà del pane restituito. Non è stato tuttavia possibile quantificare la percentuale di fornitori ai quali Nordiconad ha applicato tali limitazioni, non avendo la Parte specificato le condizioni applicate laddove esse non risultano indicate nel contratto o nel listino prezzi allegato.

148. Nordiconad ha comunque restituito ai propri fornitori una percentuale del pane acquistato e consegnato ai punti vendita molto consistente, e pari, mediamente nel 2017, a circa il [15-20]% in valore e al [15-20]% in valore. Anche la propria controllata GD ha restituito percentuali consistenti di prodotto ai propri fornitori, pari a circa il [10-15]% in quantità e al [15-20]% in valore. Alcuni fornitori hanno avuto percentuali di reso anche più elevate, superiori, in alcuni casi, al 20%.

149. Degli 11 fornitori di Nordiconad che hanno risposto al questionario, 5 hanno confermato di avere una condizione di reso totale, con riaccredito dell'intero costo di acquisto. Tali panifici hanno anche dichiarato che tale condizione è stata loro proposta/imposta dalla catena distributiva cliente e 4 di essi hanno dichiarato altresì di ritenere l'obbligo di reso una condizione dannosa per il panificatore, ritenendo giusto che il rischio dell'invenduto gravi sulla catena distributiva (secondo quanto specificato da 1 di essi, prevedendo almeno un'equa suddivisione del rischio con i fornitori). Inoltre, anche la metà dei fornitori che hanno dichiarato di avere l'obbligo di reso con limitazioni ha comunque affermato che tale condizione gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva e che essa rappresenta un danno per i panificatori, ritenendo invece giusto che il rischio dell'invenduto gravasse sulla catena distributiva.

150. Pertanto, posto che, nella maggior parte dei casi, le condizioni di reso non sono state nemmeno indicate nel contratto, non può presumersi che vi sia stata una sistematica trattativa con i fornitori su tale condizione. Al contrario, dall'esito dei questionari, risulta che almeno a 7 fornitori (4 con reso totale e 3 con reso con limitazioni) tale condizione sia stata proposta/imposta dalla catena distributiva, nonostante essi la ritenessero ingiusta e dannosa.

iv) Commercianti Indipendenti Associati (CIA)

151. Come si è visto, CIA ha applicato la condizione del reso alla quasi generalità dei propri fornitori di pane fresco: in particolare, nel 2017, su [40-50] fornitori, solo [1-5] non avevano l'obbligo di reso. Tra i panificatori gravati da tale obbligo, inoltre, la maggior parte ([30-35] fornitori) avevano l'obbligo di reso totale e puntuale e la parte rimanente aveva un obbligo di reso limitato, quale, prevalentemente, il riaccredito a un prezzo medio ridotto rispetto al prezzo di acquisto.

152. La percentuale di prodotto restituita ai fornitori, nel 2017, è stata pari mediamente a circa il [10-15]% degli acquisti in valore e al [10-15]% degli acquisti in quantità, ma per alcuni fornitori le percentuali di restituzione sono state anche superiori al 20%.

153. Nonostante una certa differenziazione delle condizioni applicate ai diversi fornitori, agli atti non vi sono prove dell'esistenza di una trattativa con i fornitori stessi. Risulta infatti che, quanto meno in presenza di una condizione di reso totale, che riguarda la stragrande maggioranza dei fornitori, tale condizione sia stata indicata nei contratti limitandosi a barrare una delle due caselle "SÌ" e "NO" nel modulo contrattuale *standard* prestampato, utilizzato dalla maggior parte delle cooperative Conad, e specificando di seguito: "*Reso totale*".

154. Inoltre, 5 dei 14 fornitori di CIA che hanno risposto al questionario e che hanno confermato di avere l'obbligo di reso hanno anche dichiarato che tale condizione gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente, nonostante essi ritengano l'obbligo di reso una condizione dannosa per il panificatore e ritengano giusto che il rischio dell'invenduto gravi sulla catena distributiva (interamente o, per uno dei rispondenti, prevedendo un'equa suddivisione del rischio con i fornitori).

v) Conad Centro Nord (CCN)

155. Anche a Conad Centro Nord, come a Nordiconad, l'applicazione della condizione di reso può essere correttamente imputata, nonostante la Parte sostenga che la negoziazione e la concreta gestione della pratica del reso vengano effettuate in completa autonomia dai dettaglianti associati. Infatti, è Conad Centro Nord che negozia le condizioni di acquisto e che stipula il contratto con i fornitori - che peraltro, secondo quanto dichiarato da un fornitore, almeno in un caso conterrebbe anche la condizione di reso; inoltre, è sempre Nordiconad che effettua gli acquisti, risultando intestataria sia delle fatture che delle note di credito relative alla gestione del reso, risultandone in ogni caso responsabile.

156. CCN ha applicato la condizione del reso a *[1-10]* fornitori sui *[10-20]* panificatori da cui essa si è rifornita nel 2017, restituendo loro una percentuale di prodotto pari, mediamente, a circa il *[5-10]*% in quantità e a circa il *[5-10]*% in valore¹⁰⁷. Tale percentuale, come si è visto, potrebbe essere largamente sottostimata, avendo CCN dichiarato di non verificare: i prodotti a cui le note di credito sono riferite (pane fresco piuttosto che prodotti di pasticceria); le restituzioni ulteriori detratte direttamente dalle fatture; le ragioni delle restituzioni.

157. Anche nel caso di Conad Centro Nord, non risulta che la condizione di reso sia stata oggetto di trattativa con il fornitore, posto che, secondo quanto dichiarato dalla stessa CCN, i contratti verrebbero volutamente lasciati in bianco nella parte riferita alla condizione di reso per lasciare ai singoli dettaglianti la possibilità di accordarsi con il fornitore. Pur tralasciando la circostanza che, almeno in un caso, tali contratti prevedono anche la condizione di reso, vale rilevare che essi contengono comunque tutte le voci economiche relative alla scontistica e ai compensi, rendendo assai poco verosimile che, a condizioni economiche già fissate dalla cooperativa, i dettaglianti possano trattare un'ulteriore condizione che incide tanto pesantemente sulla redditività della fornitura.

158. L'assenza di una sistematica trattativa con i fornitori risulta confermata anche dal fatto che 3 dei 4 fornitori di CCN che hanno risposto al questionario hanno dichiarato che la condizione di reso gli è stata proposta/imposta dalla catena cliente, di avere l'obbligo di reso (uno dei quali dichiara di averla nel contratto), avendo ricevuto una percentuale di reso compresa tra il 5 e il 10%. Tutti tali panificatori dichiarano anche di ritenere che la condizione di reso danneggi il panificatore e che sarebbe giusto che il rischio dell'invenduto gravasse sul fornitore.

vi) Conad Adriatico

159. Come si è visto nella parte in fatto, Conad Adriatico ha applicato l'obbligo di reso a tutti i propri *[20-30]* fornitori di pane fresco, ai quali ha restituito, mediamente, una percentuale di prodotto assai consistente, pari al *[15-20]*% del prodotto consegnato, superiore peraltro al 30% per diversi singoli panificatori. Tali percentuali, secondo quanto dichiarato dalla Parte, potrebbero essere anche sottostimate per il fatto che, in alcuni casi, il fornitore tiene conto del reso già nella fattura, che viene emessa al netto delle restituzioni.

160. La clausola di reso non risulta formalizzata nel contratto: pertanto, non vi è alcuna evidenza del fatto che essa sia stata concordata e trattata, così come ha sostenuto la Parte dichiarando che

¹⁰⁷ Doc. 31, all.6.

sarebbe lo stesso panificatore a offrire tale servizio agli acquirenti, tenendone adeguatamente conto nel prezzo. La pratica del reso, inoltre, essendo stata applicata alla generalità dei fornitori di Conad Adriatico, appare il frutto di una deliberata strategia aziendale, piuttosto che rappresentare l'esito di una negoziazione individualizzata.

161. A tale riguardo, inoltre, si rileva che 2 dei 4 fornitori di Conad Adriatico che hanno risposto al questionario hanno dichiarato: *i)* che la condizione di reso gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente; *ii)* di ritenere che la condizione di reso danneggi il panificatore; *iii)* che sarebbe giusto che il rischio dell'invenduto gravasse sul fornitore.

vii) Conad Sicilia

162. A Conad Sicilia non può essere imputata alcuna condotta relativamente alla gestione del reso, in quanto, dalle risultanze istruttorie, è emerso che tale cooperativa non gestisce alcun punto vendita, né direttamente né indirettamente, e i dettaglianti associati alla cooperativa, che non sono parti del presente procedimento, procedono in autonomia all'acquisto del pane fresco, alla selezione dei fornitori e alla negoziazione delle condizioni di acquisto.

viii) DAO (Dettaglianti Alimentari Organizzati)

163. Nel 2017, DAO ha applicato la condizione di reso a circa il 60% dei propri fornitori di pane ([30-40] su [50-60]). In generale, tra il 2014 e il primo semestre del 2018, la percentuale media di prodotto restituito rispetto al valore dei prodotti complessivamente acquisiti si è sempre attestata attorno al [1-5]%, superando il 10% solo per un numero limitato di fornitori. Sulla base di quanto dichiarato dalla Parte, ad alcuni fornitori gravati dall'obbligo di reso, in realtà, non viene reso nulla in quanto in molti punti vendita non si genererebbero avanzi.

164. Anche per i fornitori di DAO, agli atti non vi sono prove dell'esistenza di una trattativa sul reso del pane. Nel modulo contrattuale prestampato utilizzato dalla Cooperativa, infatti, lo spazio destinato alla descrizione della condizione di reso non sempre viene riempito, anche laddove al panificatore viene effettivamente applicata la condizione di reso.

165. Tra i fornitori di DAO che hanno risposto al questionario dichiarando di avere l'obbligo di reso, 3 hanno dichiarato che tale condizione gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente; gli stessi panificatori hanno anche dichiarato di ritenere l'obbligo di reso una condizione dannosa per il panificatore e, due di essi, hanno anche affermato di ritenere giusto che il rischio dell'invenduto gravi sulla catena distributiva.

V.3.2 La sussistenza di un significativo squilibrio di potere negoziale

166. Dalle informazioni agli atti, appare innanzitutto comprovata la sussistenza di un significativo squilibrio di potere contrattuale tra ciascuna delle grandi cooperative aderenti al Consorzio Conad, dal lato della domanda, e tutti 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 ognuna di tali società distributive e tutti i rispettivi fornitori di pane fresco.

167. In primo luogo, si rileva che esiste una forte asimmetria dimensionale, in termini di fatturato, numero di dipendenti e unità locali, tra tutte le imprese di panificazione e le società aderenti al sistema Conad, 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 comunque un fatturato che non supera i 60-70 milioni di euro, e quindi inferiore di almeno 3 volte anche rispetto alla più piccola delle cooperative del gruppo e, comunque di oltre 100 volte inferiore rispetto a quello della catena Conad.

168. Anche effettuando un confronto dimensionale tra i contrenti in termini relativi, e cioè rapportando il fatturato al rispettivo settore di attività, si osserva che Conad rappresenta uno dei due principali gruppi distributivi a livello nazionale, con una quota di mercato complessiva pari a circa il 13%, che anche le singole cooperative detengono mediamente nella propria area di operatività. Tale quota risulta inoltre di gran lunga più elevata 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 di Conad.

169. Rileva anche considerare che il pane fresco è una merce altamente deperibile, che, anche per ragioni di ordine normativo, deve necessariamente essere venduto 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.

170. Il pane fresco è inoltre un bene che viene venduto senza marchio (quando è sfuso) o, comunque (quando è confezionato¹⁰⁸), con un marchio di scarsissima notorietà e forza commerciale. La merce dei diversi fornitori confluisce quindi in modo indistinto sugli scaffali dei diversi esercizi e il consumatore non riesce ad associarne le caratteristiche qualitative al produttore¹⁰⁹. Ciò rende particolarmente agevole la sostituzione dei fornitori da parte delle società del sistema Conad, anche in vigore del rapporto contrattuale. 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.

171. Pertanto, mentre le imprese della GDO, e in particolare quelle della catena CONAD, hanno in ogni momento una pluralità di potenziali fornitori tra cui scegliere, per i singoli panificatori risulta particolarmente difficoltoso sostituire un proprio cliente. Infatti: a) il settore dei prodotti di panetteria freschi sta attraversando un periodo di calo dei consumi che rende la capacità produttiva disponibile e l'offerta complessiva di gran lunga eccedenti rispetto alla domanda¹¹⁰; b) lo sviluppo della Distribuzione Moderna e le mutate abitudini di consumo e di acquisto rendono la GDO uno dei principali canali di approvvigionamento di pane per il consumatore e, conseguentemente, un canale di sbocco di difficile sostituzione per i panificatori, soprattutto laddove essi non dispongano di una propria rivendita diretta.

172. Quanto alla tesi di Parte che vorrebbe inesistenti, in taluni casi, le concrete possibilità di sostituzione a disposizione della catena distributiva, si osserva che in ciascuna area geografica operano decine di panificatori che sarebbero potenzialmente in grado di servire la GDO. Inoltre, il

¹⁰⁸ 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".

¹⁰⁹ Doc. 46, p. 6.

¹¹⁰ Ricerca Assitol-Cerved, già citata.

mercato è particolarmente dinamico, come dimostrato dal fatto che diversi panificatori che attualmente non servono la GDO l'hanno in realtà servita in passato, potendo in ogni momento, ove ritenuto conveniente, tornare a rifornirla. 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 una parte degli investimenti effettuati, proprio a causa delle *"imposizioni subite relativamente alla gestione dell'invenduto"*¹¹¹.

173. Viceversa, l'eventuale sostituzione, da parte dei panificatori, del fatturato realizzato con le Parti con vendite verso altre catene distributive, ad oggi, metterebbe il fornitore in un'analoga condizione di squilibrio contrattuale e, conseguentemente, posta l'attuale diffusione della pratica del reso da parte della GDO, nella medesima condizione di subire l'obbligo di reso.

174. 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.

175. Infine, anche la capacità di soddisfare una parte del proprio fabbisogno di pane fresco - presente ad esempio negli ipermercati che fanno capo a PAC 2000A e a Conad del 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. Ciò appare confermato, piuttosto che smentito, dall'affermazione delle Parti relativa al fatto che l'autoproduzione verrebbe attivata o incrementata per ridurre la dipendenza dei punti vendita dai propri fornitori.

176. Con riferimento all'obiezione delle Parti in base alla quale gli indicatori descritti non si attaglierebbero in egual misura a tutti gli specifici rapporti contrattuali presi in considerazione, si osserva che, anche laddove il fornitore sia un panificatore di dimensione maggiore, magari con un'organizzazione di tipo industriale, esiste comunque una forte asimmetria, non solo dimensionale ma anche di potere di mercato, tra le due controparti contrattuali, derivante, come si è visto, da: 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.

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

178. In tale contesto, non appare peraltro necessario verificare, caso per caso, la percentuale di fatturato che ciascun fornitore delle cooperative aderenti a CONAD ha realizzato con le Parti: la nozione di "significativo squilibrio", presupposto applicativo dell'art. 62, infatti, non coincide con

¹¹¹ Doc. 32.

la nozione di dipendenza economica, rilevante ai sensi della legge n. 192/1998. Nell'ottica dell'art. 62, il contraente dotato di maggiore potere contrattuale può essere in grado di imporre talune condizioni commerciali o di adottare altre condotte che svantaggino il contraente più debole, anche laddove la controparte contrattuale non si trovi in una relazione di dipendenza economica in senso stretto nei suoi confronti e, pertanto, in una situazione di totale impossibilità di reperire sul mercato alternative soddisfacenti. In altre parole, il criterio del significativo squilibrio di forza commerciale si presta a catturare uno spettro più ampio di relazioni contrattuali rispetto a quelle nelle quali sussiste un rapporto di dipendenza economica del fornitore dall'acquirente, necessariamente caratterizzato, tra l'altro, da un'assenza di alternative di sbocco economicamente soddisfacenti per il fornitore.

179. Tutto quanto esposto consente alle 8 grandi cooperative aderenti al CONAD 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.

V.3.3 L'imposizione di una condizione ingiustificatamente gravosa

180. In primo luogo si osserva che, per tutte le cooperative Conad (intendendosi, da ora in avanti, tutte ad eccezione di Conad Sicilia), non vi sono evidenze agli atti di una trattativa sistematica avvenuta con ciascun fornitore in merito alla condizione di reso, non potendosi pertanto desumere che essa sia stata negoziata.

181. Infatti, nella maggior parte dei casi la condizione di reso non è stata nemmeno formalizzata e, anche quando risulta inserita a contratto, essa risulta per lo più indicata da una barra posta sull'opzione "SI" della voce "Reso" presente tra le Condizioni di servizio del contratto di fornitura *standard* (utilizzato, con pochi adattamenti, da tutte le cooperative Conad). Nel caso di Conad del Tirreno, è stato peraltro specificato che la condizione di reso era riferita soltanto ai casi di prodotti "contestati".

182. 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 sia stata nessuna trattativa commerciale; non può infatti presumersi che essa provenga dal contraente debole, risultando contro il suo stesso interesse commerciale.

183. Nella presente fattispecie, come si dirà meglio nel prosieguo, l'obbligo di ritirare quotidianamente il prodotto rimasto invenduto sugli scaffali, che le cooperative Conad hanno applicato almeno a una parte dei propri fornitori di pane fresco, risulta aver arrecato un innegabile vantaggio alla catena distributiva e un danno economico al panificatore (vedi *sez. V.3.4 infra*), parte debole della contrattazione. Infatti: *i*) il panificatore gravato dall'obbligo del reso è tenuto a sopportare i costi vivi della produzione, del trasporto e dello smaltimento della quantità di prodotto che gli vengono ordinate ma non gli vengono pagate; *ii*) a fronte dell'obbligo contrattuale di evadere puntualmente gli ordinativi formulati dai PV del gruppo, al panificatore non viene fornita alcuna certezza in merito alla percentuale del prodotto consegnato che genererà un effettivo ricavo; *iii*) non vi sono evidenze che il panificatore venga remunerato e/o risarcito per il servizio di reso effettuato (v. *sez. V.3.5 infra*).

184. La circostanza, richiamata dalle Parti a dimostrazione dell'inesistenza dell'imposizione del reso, che in alcuni casi vi sia stata una collaborazione tra il punto vendita e i fornitori nella definizione degli ordinativi, volta a minimizzare le quantità di reso, non appare dirimente: essa rappresenta infatti una concessione che i 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 della catena distributiva relative alla composizione e alla quantità degli ordinativi. D'altronde, laddove il livello di reso applicato ai propri fornitori è risultato consistente, tale collaborazione non ha evidentemente prodotto gli esiti sperati.

185. Peraltro, il fatto che l'obbligo di ritiro del prodotto invenduto sia stato sostanzialmente imposto dalle cooperative Conad ai propri fornitori appare ulteriormente avvalorato dal fatto che esso è stato applicato, da PAC2000A, Conad del Tirreno, CIA e Conad Adriatico, alla quasi totalità dei propri fornitori di pane fresco e, comunque, anche da Nordiconad, CCN e DAO alla maggioranza dei rispettivi fornitori. Ciò dimostra che l'inserimento dell'obbligo nei contratti ha fatto sempre parte di una deliberata strategia aziendale, piuttosto che rappresentare l'esito di una negoziazione individualizzata con i singoli panificatori.

186. Infine, l'esistenza di un'imposizione unilaterale della condizione di reso appare confermata dal fatto che, per tutte le cooperative Conad, almeno uno dei fornitori che hanno risposto al questionario ha dichiarato che la condizione del reso gli è stata proposta/imposta dalla catena distributiva cliente, nonostante il panificatore ritenesse tale condizione svantaggiosa. In particolare, tali risposte hanno riguardato: 2 fornitori di PAC2000A, 1 fornitore di Conad del Tirreno, 4 fornitori di Nordiconad, 5 di CIA, 3 di CCN, 2 di Conad Adriatico e 3 di DAO.

187. Alla luce delle risultanze istruttorie, risulta quindi ampiamente dimostrato che le tutte le 7 cooperative aderenti al Consorzio Nazionale Conad (esclusa Conad Sicilia) hanno imposto l'obbligo del reso ai fornitori di pane fresco. Tale condotta rappresenta una forma di sfruttamento abusivo della propria posizione di forza commerciale da parte delle società PAC2000A Soc. Coop. a r.l., Conad del Tirreno Soc. Coop., Nordiconad Soc. Coop., Commercianti Indipendenti Associati Soc. Coop., CONAD CENTRONORD Soc. Coop., CONAD ADRIATICO Soc. Coop. e Dettaglianti Alimentari Organizzati Soc. Coop, a danno dei soggetti deboli del rapporto negoziale, nella forma dell'imposizione di una condizione commerciale ingiustificatamente gravosa.

V.3.4 La convenienza per la catena distributiva e il danno per il panificatore

188. L'applicazione della condizione di reso ha generato un evidente beneficio alle cooperative Conad, 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.

189. L'obbligo di ritirare quotidianamente e quindi riaccreditare alla catena distributiva il prodotto rimasto invenduto sugli scaffali, che le cooperative Conad hanno applicato alla generalità o alla maggioranza dei propri fornitori di pane fresco, ha invece arrecato un innegabile danno economico ai panificatori, parte debole della contrattazione.

190. 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, non lo corrisponde per intero. 191. A tale riguardo, si osserva che, come confermato dai rappresentanti di FIPPA nella propria audizione¹¹², l'obbligo imposto ai panificatori di fornire quotidianamente ai propri punti vendita quantitativi di pane sistematicamente superiori rispetto a quelli che vengono pagati cagiona un indebito aggravio di costi per i panificatori stessi, per i quali 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.

192. Il danno derivante ai panificatori dalla pratica del reso appare altresì confermato dalle dichiarazioni rese dai panificatori, posto che quasi l'80% dei panificatori 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.

193. Come correttamente sottolineato dalle Parti nella propria memoria, l'aumento dei costi di produzione e di trasporto del pane derivanti per il panificatore dalla clausola di reso è proporzionale alla quantità di prodotto che viene loro concretamente restituita. A tale riguardo, e in risposta alla specifica obiezione in merito delle Parti, vale peraltro osservare che, per quanto il ritiro del reso avvenga all'atto della consegna dei nuovi ordini, il prodotto restituito va comunque trasportato "in andata" per la consegna al punto vendita.

194. 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.

195. Ciò risulta confermato sia dalle affermazioni dei rappresentanti di FIPPA¹¹³ - 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 mangimifici¹¹⁴, che risultano di gran lunga inferiori al prezzo di cessione medio del pane alla GDO.

196. Non appare pertanto accoglibile il rilievo formulato dalle Parti in merito al fatto che, nell'ambito dell'istruttoria, non sarebbero state sufficientemente approfondite le possibilità di riutilizzo del pane invenduto.

197. Parimenti non condivisibile risulta l'argomentazione di Conad del Tirreno in base alla quale l'obbligo di reso darebbe al panificatore l'opportunità di incrementare le proprie vendite di pane. Tale ragionamento, infatti, porterebbe alla conclusione paradossale che la catena distributiva, in

¹¹² Doc. 46, p. 4.

¹¹³ Doc. 46, p. 5.

¹¹⁴ Si tratta di un prezzo pari a 0,5-0,7 euro/kg. Cfr. doc. 61.3.

assenza della condizione di reso, sarebbe portata ad effettuare ordini inidonei a massimizzare le vendite, andando contro il proprio stesso interesse commerciale.

198. 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 da PAC2000A, Nordiconad, CIA, CCN e Conad Adriatica - oltre al fatto che, per una 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. Con riferimento ai fornitori delle cooperative Conad del Tirreno e DAO tali rischi e incertezze appaiono più contenuti, avendo la percentuale di reso superato il 10% solo per pochi fornitori ed essendo la percentuale di prodotto mediamente restituita approssimativamente pari al 5% in valore.

199. 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 in ogni caso per il panificatore una significativa decurtazione del prezzo convenuto per la cessione, in una logica diversa da quella di una proporzionata e concordata ripartizione del rischio. Inoltre, non appare affatto dimostrato che un ricavo decurtato in modo significativo rispetto al prezzo contrattato per la vendita (percepito peraltro soltanto da una minima parte dei fornitori di alcune cooperative) consenta ai panificatori di coprire i propri costi di produzione medi.

V.3.5 L'assenza di remunerazione del servizio di reso

200. 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.

201. In nessun contratto o accordo, infatti, risulta essere prevista una proporzionata ripartizione del rischio, né soprattutto 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.

202. Non può pertanto essere condivisa l'argomentazione di Conad Adriatico, 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 audizione¹¹⁵, 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.

¹¹⁵ Doc. 46.

203. Parimenti non condivisibile risulta l'argomento delle Parti in base al quale, nei casi in cui (ad esempio per alcuni fornitori di Nordiconad) è stato fissato un prezzo di riaccredito del prodotto inferiore al prezzo di acquisto, il panificatore avrebbe di fatto ricevuto una remunerazione per il servizio di reso svolto. Infatti, la possibilità offerta al fornitore di riaccreditare il prodotto invenduto a un valore inferiore rispetto al prezzo di acquisto consente comunque alla catena distributiva di corrispondere soltanto una minima parte del prezzo convenuto per l'acquisto, obbligando simmetricamente il fornitore a subire una significativa decurtazione dei propri incassi.

204. 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, nel cui caso 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.

205. In tale contesto, anche la possibilità di sostituire l'obbligo di reso con uno sconto - introdotta negli ultimi due anni nell'Accordo Quadro stipulato dal Consorzio Conad con un fornitore delle cooperative socie - non appare indicativa né di una preesistente 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, non è comunque frutto di una trattativa tra le parti e, in sostanza, non fa che "sostituire" 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.

V.3.6. Il trasferimento di un rischio sproporzionato in capo al fornitore

206. L'obbligo imposto al fornitore di ritirare giornalmente i prodotti invenduti all'interno del PV, 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.

207. 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 sul fornitore di un 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.

208. Tale trasferimento del rischio non trova alcuna giustificazione economica 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.

209. Sotto il primo profilo, si osserva che, a causa dei limitati vantaggi economici derivanti dal riutilizzo del pane invenduto ad uso commerciale, il panificatore, nella stragrande maggioranza dei

casi, si vede costretto a smaltire l'invenduto come rifiuto organico o a cederlo ad uso mangime a titolo gratuito (cfr. § 194 *supra*).

210. Sotto il secondo profilo, il ritiro dell'invenduto da parte del fornitore costituisce un servizio aggiuntivo e non necessariamente connesso alla vendita del prodotto, che il panificatore è tenuto a rendere alla catena distributiva e che, come si è visto, non risulta remunerato (cfr. sez. V.3.5 *supra*).

211. 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 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 trasporto¹¹⁶.

212. Anche con riferimento all'obbligo di reso che ha previsto il riaccredito a un prezzo inferiore rispetto a quello di acquisto, comunque applicato da alcune cooperative Conad soltanto a una parte dei propri fornitori, si osserva che la catena, pur sostenendo una parte del costo di acquisto del prodotto restituito, ha trasferito comunque sul fornitore una parte importante di un proprio tipico rischio imprenditoriale. Tale rischio è rappresentato dallo scostamento tra le vendite effettive al consumatore finale e gli ordini di acquisto effettuati dalla catena distributiva, definiti dalla catena distributiva stessa sulla base delle proprie previsioni di vendite e delle proprie strategie imprenditoriali, che possono prevedere, in funzione degli specifici obiettivi e politiche di vendita aziendali, il mantenimento di un assortimento più o meno ampio di prodotti sino all'orario di chiusura dei negozi.

213. La sproporzione del rischio trasferito sul fornitore - già insita nell'applicazione dell'obbligo di reso - risulta anche più evidente alla luce della concreta gestione della condizione del reso effettuata da alcune cooperative, quali PAC2000A, Nordiconad, CIA e Conad Adriatico, 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.

214. Le condotte descritte, pertanto, appaiono aver determinato un trasferimento eccessivo e ingiustificato, da parte delle società PAC2000A Soc. Coop. a r.l., Conad del Tirreno Soc. Coop., Nordiconad Soc. Coop., Commercianti Indipendenti Associati Soc. Coop., CONAD CENTRONORD Soc. Coop., CONAD ADRIATICO Soc. Coop. e Dettaglianti Alimentari Organizzati Soc. Coop., di un rischio tipico dell'attività distributiva sui propri fornitori di pane, soggetti deboli del rapporto negoziale.

VI. QUANTIFICAZIONE DELLE SANZIONI

215. Ai sensi dell'art. 62, sesto comma, del D.L. 1/2012, *"Salvo che il fatto costituisca reato, il contraente, ad eccezione del consumatore finale, che contravviene agli obblighi di cui al comma 2 è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000,00 a euro 50.000,00. La misura della sanzione è determinata facendo riferimento al beneficio ricevuto dal soggetto che non ha*

¹¹⁶ Doc. 46.

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".

216. 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.

217. Con riguardo alla gravità della violazione in esame, occorre tenere conto della dimensione dell'impresa interessata, della diffusione e della modalità di applicazione 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 dal soggetto che non ha rispettato il divieto.

218. A tale riguardo, si osserva come PAC2000A Soc. Coop. a r.l., Conad del Tirreno Soc. Coop., Nordiconad Soc. Coop., Commercianti Indipendenti Associati Soc. Coop., CONAD CENTRONORD Soc. Coop., CONAD ADRIATICO Soc. Coop. e Dettaglianti Alimentari Organizzati Soc. Coop., siano imprese di grandi dimensioni, che operano, mediante l'adesione al Consorzio Nazionale Conad, nell'ambito del principale operatore della GDO a livello nazionale. Tutte le reti di vendita facenti capo alle diverse cooperative hanno un fatturato superiore al miliardo di euro, con la sola eccezione della rete di vendita di DAO, che ha comunque un fatturato superiore ai 200 milioni di euro.

219. Quanto alla diffusione della pratica del reso, emerge che essa ha avuto un'applicazione generalizzata e tutt'altro che sporadica. Tutte le cooperative Conad indicate, infatti, hanno applicato la condizione del reso alla generalità o alla maggioranza dei propri fornitori di pane fresco. Inoltre, le cooperative PAC2000A, Nordiconad, CIA, CCN e Conad Adriatico hanno concretamente restituito ai propri fornitori, mediamente, una consistente percentuale di prodotto che, per una percentuale significativa di fornitori, è risultata anche superiore al 20%; le cooperative Conad del Tirreno e DAO hanno invece applicato la condizione del reso restituendo percentuali di prodotto mediamente contenute.

220. Per quanto riguarda la durata delle violazioni, dagli elementi disponibili in atti risulta che le condotte commerciali sono state poste in essere delle cooperative Conad sopra menzionate quanto meno dal 2014 e risultano tuttora in corso.

221. 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 *supra* al § 218 come segue:

<i>Società cooperativa</i>	<i>Importo sanzione</i>
PAC2000A	50.000 € (cinquantamila euro)
Conad del Tirreno	20.000 € (ventimila euro)
NORDICONAD	50.000 € (cinquantamila euro)
Commercianti Indipendenti Associati	50.000 € (cinquantamila euro)
CONAD CENTRONORD	50.000 € (cinquantamila euro)
CONAD ADRIATICO	50.000 € (cinquantamila euro)
Dettaglianti Alimentari Organizzati	20.000 € (ventimila euro).

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che le condotte commerciali poste in essere da PAC2000A Soc. Coop. a r.l., Conad del Tirreno Soc. Coop., Nordiconad Soc. Coop., Commercianti Indipendenti Associati Soc. Coop., CONAD CENTRONORD Soc. Coop., CONAD ADRIATICO Soc. Coop. e Dettaglianti Alimentari Organizzati Soc. Coop. e descritte al § 126 - 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 degli articoli 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*;

DELIBERA

a) che le condotte commerciali poste in essere da PAC2000A, Conad del Tirreno, NORDICONAD, Commercianti Indipendenti Associati, CONAD CENTRONORD, CONAD ADRIATICO e Dettaglianti Alimentari Organizzati, e descritte al § 126 costituiscono, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, violazioni 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 alle violazioni descritte, alle società cooperative di cui alla lett. *a)* *supra* siano irrogate le seguenti sanzioni amministrative pecuniarie:

<i>Società cooperativa</i>	<i>Importo sanzione</i>
PAC2000A	50.000 € (cinquantamila euro)
Conad del Tirreno	20.000 € (ventimila euro)
NORDICONAD	50.000 € (cinquantamila euro)
Commercianti Indipendenti Associati	50.000 € (cinquantamila euro)
CONAD CENTRONORD	50.000 € (cinquantamila euro)
CONAD ADRIATICO	50.000 € (cinquantamila euro)
Dettaglianti Alimentari Organizzati	20.000 € (ventimila euro).

c) che le società Consorzio Nazionale Dettaglianti PAC2000A, Conad del Tirreno, NORDICONAD, Commercianti Indipendenti Associati, CONAD CENTRONORD, CONAD ADRIATICO e Dettaglianti Alimentari Organizzati 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
