

Publicato il 02/04/2021

N. 04010/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 12403/2019 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 12403 del 2019, proposto da Carrefour Italia S.P.A, Diperdi S.r.l., S.S.C. Societa Sviluppo Commerciale S.r.l., Gs Società S.p.A., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Luciano Di Via, Aristide Police, Francesca Zambuco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio di Aristide Police in Roma, viale Liegi, 32;

*contro*

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

*nei confronti*

Associazione Italiana Panificatori ed Affini non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

del provvedimento n. 27826 emesso in data 27 Giugno 2019 dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e notificato all'odierna ricorrente in

data 1 luglio 2019 , con il quale l'Autorità ha deliberato che le società avrebbero violato l'articolo 62, comma 2, lettere a) ed e) del D.L. 1/2012 ed ha conseguentemente irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria pari a € 50.000 nonché di ogni altro atto presupposto, successivo o comunque connesso al Provvedimento.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 24 marzo 2021 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. A seguito dell'istanza di intervento e dell'audizione dell'Associazione Italiana Panificatori e Affini ("Assipan"), l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (in avanti, "Agcm" o "Autorità") ha avviato procedimenti nei confronti di soggetti della grande distribuzione organizzata, tra cui Carrefour, GS, SSC e Diperdi ("le ricorrenti"), diretti a verificare l'esistenza di violazioni all'art. 62, comma 1 e comma 2, del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1 recante Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, nonché dell'art. 4, comma 1 e 2, del Decreto attuativo n. 199/2012 del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali ("Regolamento di attuazione dell'articolo 62 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1").

2. Il procedimento aveva ad oggetto le condotte consistenti nell'imporre, in particolare dal 2014, 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).

Nel corso dell'istruttoria, l'Autorità trasmetteva a un campione di fornitori di pane fresco (anche) delle ricorrenti un questionario sulla pratica del reso del pane.

3. Al termine dell'istruttoria, veniva adottato il provvedimento n. 27826 del 27 giugno 2019, con il quale l'Agcm ha ritenuto che le condotte commerciali poste in essere dalle ricorrenti violavano l'art. 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, irrogando una sanzione amministrativa.

In particolare, le condotte sanzionate consistevano “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 ri-accredito a Carrefour del prezzo (intero o in una percentuale del 70%) corrisposto per l'acquisto della merce ordinata dalla catena distributiva e consegnata dai fornitori alla catena stessa, ma rimasta invenduta (cd. obbligo di reso)” e determinavano l'applicazione nei confronti delle ricorrenti in solido di una sanzione nella misura di 50.000 euro, pari al massimo edittale di legge.

4. Contro tale determinazione sono insorte le ricorrenti, che hanno chiesto l'annullamento del provvedimento ovvero, in subordine, la riduzione della sanzione, lamentando: che al presupposto della debolezza del fornitore sarebbe stato attribuito il ruolo di piena prova della condotta asseritamente sleale operando una presunzione *iuris et de iure* non prevista dalla norma (primo motivo); l'inidoneità degli esiti del questionario, che avrebbero dovuto offrire un riscontro fattuale all'ipotesi accusatoria formulata dall'Autorità, a dimostrare la condotta, essendo gli stessi il frutto di mere presunzioni (terzo motivo); la violazione del principio di efficienza dell'azione amministrativa, in ragione della circostanza che la condotta illecita, asseritamente in essere fin dal 2012, è stata accertata solo dopo quattro anni (quarto motivo); l'errata quantificazione della sanzione, per la mancata valutazione del beneficio che le

ricorrenti avrebbero tratto dalla pratica e dell'opera svolta per eliminare o attenuare le conseguenze della violazione (quinto e ultimo motivo).

5. Si è costituita in giudizio l'Agcm, chiedendo la reiezione del ricorso siccome infondato.

6. All'udienza del 24 marzo 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Il ricorso merita accoglimento, in ragione della fondatezza delle censure riguardanti l'attività istruttoria svolta, avuto riguardo alla inidoneità dei dati raccolti a dimostrare l'imposizione generalizzata ai fornitori dei ricorrenti dell'obbligo di reso del pane invenduto.

Questa Sezione ha già avuto modo di affrontare, avuto riguardo alle sanzioni di analogo contenuto imposte ad altri operatori della grande distribuzione organizzata, il tema della prova della esistenza della condotta "sleale" sanzionata dall'art. 62, comma 2, del DL n. 1/2012 (cfr. le sentenze nn. 8844, 8845, 8846, 8847, 8848, 8850, 8852, 8853 del 29 luglio 2020) e ha osservato che *<<la regola secondo cui incombe sul professionista l'onere di provare che la clausola predisposta unilateralmente sia stata oggetto di specifica trattativa riguarda solo l'ipotesi in cui la controparte contrattuale sia un "consumatore", non potendo trovare applicazione nei rapporti tra professionisti. Non essendo ammesso il ricorso a presunzioni, al fine di applicare la sanzione di cui all'art. 62 del D.L. n. 1/2012, l'Autorità era quindi chiamata a un duplice accertamento: verificare quali fossero le condizioni di reso del pane applicate dalla cooperativa ai fornitori; valutare se tali condizioni rientrassero tra quelle vietate ai sensi dell'art. 62, comma 2>>*.

In argomento, è opportuno precisare che l'Autorità non ha contestato alle ricorrenti la violazione dell'obbligo (previsto al primo comma dell'art. 62) della forma scritta bensì l'imposizione di una condizione ingiustificatamente gravosa imposta alla parte debole del rapporto contrattuale (cfr. par. 115 e ss.).

Dunque, premesso che la contestazione che ha portato all'applicazione della sanzione nei confronti delle ricorrenti riguarda la presunta imposizione

generalizzata della clausola di reso del pane ai propri fornitori, meritano condivisione le censure presenti nel gravame che lamentano la superficialità dell'istruttoria svolta dall'Autorità, con particolare riferimento all'insufficienza delle evidenze raccolte a dimostrare la pretesa esistenza di una politica commerciale unitaria, finalizzata a imporre ai fornitori una clausola di "reso" del pane fresco.

Nel provvedimento si sottolinea che non vi sono evidenze di una trattativa avvenuta con ciascun fornitore in merito alla condizione di reso, che veniva identificata nei documenti contrattuali attraverso un "codice reso" abbinato all'articolo di listino. La firma delle "bolle di reso" emesse dal singolo negozio, secondo Agcm, era funzionale solo alla verifica della correttezza della percentuale di prodotto di volta in volta restituita dal punto vendita e non ad accettare o meno la condizione di reso; la circostanza che tale condizione fosse stata proposta unilateralmente da Carrefour ai propri fornitori sarebbe invece confermata *"anche dalle numerose discussioni interne sulle eventuali modifiche da apportare a tali regole"*. Tali discussioni, richiamate ai parr. 70 e ss. del provvedimento, tuttavia, nulla dicono in ordine alla imposizione delle clausole ma confermano esclusivamente che la pratica del reso era di frequente applicazione, benché di contenuto non uniforme, nei rapporti tra le ricorrenti e i fornitori.

A fronte della raccolta di evidenze non utili a dimostrare l'imposizione della clausola contrattuale ma solo dell'ampiezza, in concreto, del ricorso alla pratica del reso, l'Autorità ha inteso ricavare l'esistenza dell'obbligo generalizzato in capo ai fornitori di reso del pane sulla base di singole dichiarazioni, di contenuto non univoco, rese in sede di somministrazione di un questionario.

In primo luogo, si osserva che solo 16 dei 106 fornitori delle ricorrenti hanno risposto al questionario: di loro, 10 fornitori avevano dichiarato che la condizione di reso gli era stata "proposta/imposta" mentre 2 fornitori hanno

dichiarato di averla offerta spontaneamente e altri 4 che essa era stata concordata con la catena distributiva.

Dunque, l'Autorità ha sanzionato le ricorrenti sulla base di un quadro probatorio estremamente carente, basato essenzialmente su risposte di contenuto variegato e fornite da un numero limitato dei panificatori che rifornivano le ricorrenti, ricorrendo a una indagine di tipo presuntivo e non idonea a dimostrare l'esistenza da parte delle ricorrenti di una "deliberata strategia aziendale" volta all'imposizione ai fornitori dell'obbligo di ritiro del pane invenduto.

Ne consegue la fondatezza dei motivi di ricorso con cui si deduce che, tenuto conto dell'eterogeneità dei dati raccolti e del carattere presuntivo dell'indagine svolta, non è sufficientemente dimostrata l'affermazione dell'Autorità secondo cui le ricorrenti avrebbero imposto ai fornitori una clausola contrattuale contraria agli obblighi di cui all'art. 62, comma 2, del D.L. n. 1/2012.

Dall'accoglimento del ricorso discende l'annullamento del provvedimento sanzionatorio impugnato, nonché degli atti a questo presupposti e conseguenti.

Le spese di lite, attesa la novità delle questioni affrontate, possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio mediante collegamento da remoto del giorno 24 marzo 2021 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Mario Alberto di Nezza, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Lucia Maria Brancatelli**

**IL PRESIDENTE**  
**Antonino Savo Amodio**

IL SEGRETARIO