

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 giugno 2008;

SENTITO il Relatore Professore Carla Rabitti;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO, in particolare, l'articolo 2 della suddetta legge;

VISTO il DPR n. 217 del 30 aprile 1998;

VISTO il proprio provvedimento assunto in data 10 ottobre 2007, con il quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti dell'Unione Panificatori di Roma e provincia, per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

VISTO il proprio provvedimento del 18 ottobre 2007, con il quale è stato deliberato l'avvio di un *sub-procedimento* volto a valutare, *audita altera parte*, l'eventuale adozione di misure cautelari, avendone ritenuto, *prima facie*, sussistenti i presupposti;

VISTO il proprio provvedimento assunto in data 13 dicembre 2007, con il quale è stato deliberato di non adottare le misure cautelari di cui all'art. 14-*bis* della legge n. 287/90 e di chiudere il procedimento avviato in data 18 ottobre 2007;

VISTA la comunicazione dell'11 gennaio 2008, con la quale l'Unione Panificatori di Roma e Provincia ha presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-*ter* della legge n. 287/90, secondo modalità e tempistiche indicate

specificatamente nell'apposito "*Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90*";

VISTA la propria delibera del 31 gennaio 2008, con la quale è stato deciso il rigetto degli impegni presentati dall'Unione Panificatori di Roma e Provincia;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, inviata alle parti in data 25 marzo 2008;

VISTA la memoria conclusiva dell'Unione Panificatori di Roma e Provincia, pervenuta in data 30 aprile 2008;

SENTITI in audizione finale, in data 6 maggio 2008, i rappresentanti dell'Unione Panificatori di Roma e Provincia e i rappresentanti di Altroconsumo;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Altroconsumo è un'associazione di consumatori senza fini di lucro, molto diffusa a livello nazionale, avente come obiettivo primario l'informazione e la tutela dei consumatori.

2. Unione Panificatori di Roma e provincia (di seguito, anche Unione Panificatori) è un'articolazione territoriale dell'Assipan - Associazione Italiana Panificatori (di seguito anche Assipan), associazione di categoria delle imprese operanti nella produzione e vendita di pane, aderente alla Confcommercio. All'Unione Panificatori hanno aderito nel 2006, direttamente o indirettamente (tramite l'Assipan e tramite Confcommercio) circa 415 imprese. Nel 2007, le entrate dell'Unione sono state pari a 55.372,00 euro, a fronte di 254 quote associative versate dai soci direttamente a tale organizzazione.

II. LA SEGNALAZIONE

3. In data 26 settembre 2007, è pervenuta una segnalazione da parte dell'Associazione "Altroconsumo", nella quale si evidenziava come i recenti aumenti del prezzo del pane annunciati nelle principali città italiane inducano a ritenere l'esistenza di comportamenti concertati. L'Associazione, in particolare, faceva riferimento ad un'assemblea dell'Unione Panificatori di Roma e provincia, svoltasi in data 23 settembre 2007, al termine della quale sarebbe stato ufficialmente reso noto un aumento del prezzo del pane a Roma. A supporto di quanto dichiarato nella segnalazione, era allegato, tra l'altro, un articolo apparso sul quotidiano "La Repubblica" del 24 settembre 2007, nel quale si faceva riferimento ad un listino di prezzi consigliati adottato a seguito della riunione straordinaria dell'Unione Panificatori di Roma e provincia del 23 settembre 2007.

Con successiva segnalazione del 5 ottobre 2007, Altroconsumo trasmetteva il suddetto listino prezzi, stampato sulla carta intestata dell'Unione Panificatori di Roma e Provincia.

III. L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO E L'ATTIVITÀ SVOLTA

4. In data 10 ottobre 2007, l'Autorità ha avviato, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, un procedimento istruttorio nei confronti di Unione Panificatori di Roma e provincia, volto ad accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

In particolare, in sede di avvio del procedimento si rilevava come, a fronte dell'aumento del costo di uno dei principali fattori produttivi, il livello dei prezzi del pane fosse stato oggetto di intervento da parte dell'Associazione, anche tramite l'utilizzo degli organi di informazione di larga diffusione: il Presidente dell'Unione aveva infatti divulgato l'esistenza e il contenuto del listino sia attraverso interviste rilasciate alla stampa sia attraverso un'intervista al TG3 Lazio.

I comportamenti descritti sono stati quindi ritenuti suscettibili di costituire per i panificatori della provincia di Roma – in un settore in cui l'offerta è estremamente dispersa – un evidente punto di riferimento per l'aumento del prezzo del prodotto finito, sostituendo l'adozione di una strategia uniforme

all'operare indipendente delle singole imprese.

5. Nell'ambito del procedimento istruttorio, in data 15 ottobre, si sono svolte due ispezioni, rispettivamente presso la sede dell'Unione Panificatori e presso la sede di Assipan (associazione nazionale di riferimento), aderente a Confcommercio.

6. In data 18 ottobre 2007, l'Autorità ha deliberato l'avvio di un *sub-procedimento* volto a valutare, *audita altera parte*, l'eventuale adozione di misure cautelari, avendone ritenuto, *prima facie*, sussistenti i presupposti.

La parte ha rappresentato la propria posizione in merito all'adozione delle misure cautelari, nonché all'atto ad essa presupposto consistente nella delibera di avvio dell'istruttoria, sia tramite una memoria scritta, pervenuta in data 31 ottobre 2007, sia nell'ambito di un'audizione, svoltasi in data 6 novembre 2007, presso gli uffici dell'Autorità.

7. Nel corso dell'istruttoria, l'Unione Panificatori, pur sostenendo l'insussistenza degli elementi necessari per l'adozione di misure cautelari da parte dell'Autorità, ha realizzato un'iniziativa divulgativa di precisazione delle azioni intraprese, al fine di scongiurare l'adozione di misure cautelari e, secondo quanto sostenuto dalla parte, di eliminare ogni ambiguità in merito ai reali obbiettivi perseguiti dall'Associazione con i comportamenti contestati.

In particolare, in data 12 novembre 2007, la parte ha prodotto agli atti una lettera inviata dal Presidente dell'Unione Panificatori alle imprese di panificazione associate, con la quale i panificatori sono stati informati circa l'idoneità delle indicazioni fornite tramite il "dato di Panificazione" e correlative "forbici di Prezzi consigliati" ad integrare una intesa restrittiva della concorrenza; i panificatori sono stati inoltre invitati a "*non assumere a riferimento, acritico, l'attualità dei costi della materia prima e delle altre voci del processo produttivo, per ingiustificati ed omogenei automatismi nella determinazione del prezzo del pane*" e a "*determinare le proprie politiche commerciali in modo autonomo e soggettivo e senza farsi condizionare, direttamente o indirettamente, da elementi estranei alla propria sovrana libertà di scelta*".

L'Unione ha fatto altresì pubblicare, e prodotto agli atti istruttori, un comunicato stampa di identico contenuto.

8. L'Autorità, visti gli atti descritti, e ritenuto che l'iniziativa assunta autonomamente dall'Unione Panificatori di Roma e Provincia facesse venir meno i presupposti per l'adozione di misure cautelari ai sensi dell'articolo 14-

bis della legge n. 287/90, ha deliberato, in data 13 dicembre 2007, di non adottare le misure cautelari di cui all'art. 14-*bis* della legge n. 287/90 e di chiudere il procedimento avviato in data 18 ottobre 2007.

9. In data 11 gennaio 2008, è pervenuta in Autorità, da parte dell'Unione Panificatori di Roma e Provincia, una lettera nella quale veniva presentato un impegno finalizzato a far venir meno i profili concorrenziali oggetto dell'istruttoria, ai sensi dell'art. 14-*ter*, della legge n. 287/90.

[omissis]

10. In data 31 gennaio 2008, l'Autorità ha deliberato di rigettare gli impegni presentati dalla parte, in considerazione della rilevante gravità della condotta e della manifesta inidoneità degli impegni presentati a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria.

11. Nel corso dell'istruttoria, Unione Panificatori ha richiesto di poter accedere alla documentazione contenuta nel fascicolo ed ha effettuato l'accesso in data 24 aprile 2008.

12. In data 6 maggio 2008, sono stati sentiti in audizione finale i rappresentanti di Unione Panificatori e di Altroconsumo.

IV. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

4.1. L'esistenza dell'intesa

13. La documentazione acquisita nell'ambito degli accertamenti ispettivi conferma l'effettiva predisposizione e diffusione, nel corso dell'assemblea dell'Unione Panificatori del 23 settembre 2007, del listino di "prezzi consigliati" già acquisito agli atti istruttori (*doc. n. 1.5*), stampato su carta intestata dell'Unione Panificatori e riportante le seguenti indicazioni:

“Alla luce del nuovo Dato di Panificazione, si consigliano¹ i seguenti prezzi da applicare:

ROSETTA

Ingresso	€ 2,00/€2,20
Al pubblico	€ 2,60/€2,80

CASERECCIO

Ingresso	€ 1,60/€1,80
Al pubblico	€ 2,20/€2,40

Per tutti gli altri tipi di pane e/o prodotti da forno, applicare una maggiorazione dagli € 0,30 a € 0,50 al Kg²”.

14. Il documento, infatti, secondo dichiarazioni rese a verbale dal Segretario dell’Associazione (*doc. n. 1.11 e doc. n. 1.56*), e confermate dalla relazione presentata dal Presidente all’assemblea del 23 settembre 2007 (*doc. n. 1.46*), è stato distribuito nel corso della citata assemblea, contestualmente a due documenti contenenti, rispettivamente per la “rosetta” ed il “casereccio”, i calcoli effettuati per arrivare al c.d. “dato di panificazione” (*doc. n. 1.37 e doc. n. 1.38*). Il dato di panificazione rappresenta il costo sostenuto da un ipotetico panificio di caratteristiche dimensionali e strutturali “medie” per produrre un chilo di pane di una determinata tipologia. Applicando a tale dato una maggiorazione del 30%, si è ottenuto il prezzo finale “consigliato” indicato nel listino.

15. L’elaborazione del dato di panificazione, secondo quanto dichiarato dai rappresentanti dell’associazione, è stata fatta con i criteri e il *software* utilizzati per effettuare tali elaborazioni prima del 1993 (anno della liberalizzazione del prezzo del pane), periodo nel quale il dato di panificazione rappresentava la base di contrattazione con il CIP (Comitato Interministeriale Prezzi) per l’adozione degli aumenti del prezzo amministrato. Dai documenti relativi al dato di panificazione (*doc. n. 1.14 e doc. n. 1.15*), risulta che i calcoli siano stati fatti prendendo a riferimento un campione di 96 imprese di panificazione. Secondo quanto dichiarato dal Segretario dell’Unione, l’analisi avrebbe tuttavia solo valore esemplificativo, non essendo stata effettuata con un vero e proprio criterio statistico, bensì sulla base di informali interviste telefoniche.

¹ Enfasi presente nel testo originale.

² Enfasi presente nel testo originale.

16. In base a quanto scritto dal Presidente nella propria relazione, il dato di panificazione, “*e cioè l’analisi dei nostri costi di produzione*” sarebbe stato presentato “*perché crediamo fermamente che questo sia il metodo corretto e moderno per affrontare il problema del pane e di tutti i prodotti da forno e per far sì che ogni panificatore si soffermi a verificare, da solo o con il nostro ausilio [dell’Unione, n.d.r.], i propri conti.*” In particolare, nella parte conclusiva della relazione, il Presidente invita ciascun collega ad utilizzare il dato di panificazione distribuito a tutti i presenti per fare “*la doverosa comparazione con i propri costi aziendali onde poter, finalmente ed una volta per tutte, dare il giusto prezzo ai propri sacrifici di ogni giorno*” (Doc. n. 1.46).

17. Gli accertamenti effettuati in corso di istruttoria confermano inoltre che il Presidente dell’Unione, come ipotizzato in sede di avvio, ha divulgato l’esistenza e il contenuto del listino sia tramite interviste rilasciate ai principali quotidiani (doc. nn. 1.3 e 1.6) che anche attraverso un’intervista televisiva al TG3 Lazio, mandata in onda alle ore 19.30 del 23 settembre 2007 (doc. n. 1.52 bis). In particolare, con le proprie dichiarazioni, il Presidente ha chiarito la natura delle indicazioni fornite, descrivendole come prezzi minimi da praticare per mantenere inalterato il livello qualitativo³.

4.2. *La precedente attività di coordinamento svolta dall’associazione*

18. La documentazione agli atti mostra come l’attività svolta dall’Unione Panificatori al fine di coordinare il comportamento degli associati in merito al prezzo di vendita del pane abbia avuto inizio ben prima del mese di settembre 2007, pur senza arrivare alla stampa e divulgazione di veri e propri listini prezzo.

In particolare, risulta agli atti che l’Associazione, dal 2003 in poi, ha indetto svariate assemblee e riunioni aventi ad oggetto il prezzo di vendita del pane, in alcuni casi stabilito sulla base del “dato di panificazione”.

19. Al riguardo risultano in particolare rilevanti i seguenti documenti acquisiti nell’ambito degli accertamenti ispettivi:

- la convocazione dell’assemblea straordinaria del 22 aprile 2003 (doc. n. 1.29), nella quale risulta, come primo punto all’ordine del giorno: “*analisi del prezzo del pane con dato di panificazione*”;

³ Secondo le dichiarazioni del Presidente dell’Unione Panificatori riportate da “La Repubblica” del 26/09/2007, “se si vuole mantenere un livello di qualità, difficilmente a Roma la rosetta potrà costare meno di 2 euro e 60.”.

- la registrazione sonora di tale assemblea (*doc. n. 1.31*), nella quale il Presidente dell'associazione comunica che sarà distribuito nel corso dell'assemblea il prezzo di vendita risultante dall'analisi del dato di panificazione, il quale, secondo le parole del Presidente, *“è un prezzo che è assolutamente certo che al di sotto di quello si lavora in perdita”*. Il presidente spiega inoltre che, pur essendo vietato dalla normativa antitrust diffondere indicazioni sul prezzo del pane, nessuna normativa può impedire ai panificatori di calcolare il prezzo sulla base dei costi aziendali. Il dato di panificazione, pertanto, pur non fornendo un'indicazione di prezzo, dovrebbe indurre tutti i panificatori ad effettuare aumenti non inferiori ad una certa percentuale. In particolare, il Presidente afferma: *“...bisogna che nel giro di pochissimi giorni troviamo la maniera, senza incorrere nelle maglie della legge, dell'antitrust che potrebbe denunciare me, l'associazione perché avremmo fatto, come stiamo facendo qua in quest'assemblea, cartello; noi non facciamo nessun cartello; noi diciamo che alla luce di risultati di conteggi fatti all'interno della nostra azienda, che poi la mia rispetto alla tua o alla sua non è che ha grossi scostamenti, perché nella media azienda di panificazione le spese che ha chi fa 5 quintali di farina sono sicuramente uguali a quelle di chi ne fa 7 o 4, siamo lì. Quindi se l'aumento è del 10% è del 10%, non abbiamo fatto nessun cartello, è il risultato di un'analisi, e si aumenta del 10%. Quello che non deve avvenire è che quello che ci sta affianco ancora insiste in un'azione suicida [...] il peso della mancata attuazione di quel dato di panificazione e quindi di quegli importi minimi di vendita del prodotto, all'ingrosso soprattutto, comporta nel tempo la crisi dell'azienda. E allora cosa aspettiamo? Allora così cerchiamo di fare cartello? Noi non facciamo nessun cartello: noi abbiamo elaborato un dato che stabilisce in maniera inequivocabile che sotto certi prezzi si lavora in perdita e quindi è necessario stabilire che da un giorno (secondo me è domani) ognuno di noi debba applicare un aumento non inferiore al 10% in risposta a questo dato e a quelle che sono le esigenze dell'azienda”*⁴.

Il Segretario dell'associazione quindi, che interviene successivamente al Presidente, illustra il dato di panificazione elaborato sulla base delle varie voci di costo, concludendo che *“il costo del prodotto finito è 1,64 centesimi (3177 lire) [...] questo è il costo, non a quanto lo dovete vendere [...] perché io poi ho ricaricato, e mi sono tenuto basso, il 25% da dare al proprio cliente, + il 4%*

⁴ Stralcio dell'intervento del Presidente all'assemblea del 22 aprile 2003; tutte le dichiarazioni riportate e virgolettate sono frutto della “sbobinatura” della cassetta rinvenuta in ispezione.

dell'iva [...] $1,64 + 25\% (0,41 \text{ Centesimi}) + 4\% = \text{costo (della rosetta)} \text{ è } 2,13 \text{ € al kg (4128 lire/kg)}$ ".

- una circolare del 24 novembre 2003 (doc. n. 1.28), nella quale, sempre con riferimento al prezzo del pane, si manifesta preoccupazione per l'aumento dei costi della materia prima ed il perdurare di altri importanti costi aziendali (quali le utenze), invocando quale unica difesa possibile *"l'adeguamento del prezzo del pane ai nostri costi di produzione, e non il continuare in un atteggiamento concorrenziale senza speranze (soprattutto per quanto riguarda le forniture all'ingrosso), che ci sta portando inesorabilmente alla resa dei conti. La possibilità di determinare aumenti generalizzati, su sollecitazione delle organizzazioni sindacali come avveniva ai tempi del calmiere è proibita per legge, ma nessuno può proibirci di fare i nostri conti e stabilire il giusto prezzo del pane."* In conclusione, si esortano quindi gli associati all'aumento dei prezzi: *"SVEGLIA, facciamoci i nostri bei calcoli ed apportiamo TUTTI⁵ i sacrosanti aumenti [...]"*;

- svariate lettere di convocazione di riunioni di zona (docc. nn. 1.22, 1.23, 1.24, 1.25, 1.26 e 1.27), con date comprese tra il 30 novembre 2004 e il 12 febbraio 2007, nelle quali il Presidente inserisce, come prima e più importante motivazione della riunione la *"revisione del prezzo del pane"⁶*, in quanto *"solo attraverso un'analisi approfondita di costi, si può e si deve determinare il giusto ricavo dal prodotto finito. Ho ragione di ritenere che "anche in questo incontro, come in quello dello scorso anno, troveremo il modo di arrivare ad un accordo serio sui nuovi prezzi da praticare, sia al pubblico che all'ingrosso"*. Ad ognuna di tali lettere è allegato l'elenco delle imprese convocate, costituito da alcune decine di panificatori collocati nella medesima zona di Roma, ovvero in comuni limitrofi della provincia. Più precisamente, le lettere di convocazione acquisite agli atti istruttori riportano le seguenti date: 30 novembre 2004, 19 maggio 2006, 6 dicembre 2006, 11 gennaio 2007, 31 gennaio 2007 e 12 febbraio 2007.

⁵ Enfasi presente nel documento.

⁶ Enfasi presente nel documento.

4.3 *La rappresentatività dell'associazione*

20. Secondo dichiarazioni rilasciate a verbale dal Segretario dell'Associazione (*doc. n. 1.11*), i soci "diretti" dell'Unione nel 2006 erano 215, cui devono aggiungersi altri circa 200 associati "indiretti", i quali cioè pagano la quota attraverso l'INPS a Confcommercio o all'Assipan. Il numero complessivo dei panificatori attivi nella provincia di Roma (secondo un dato del 2006) è pari a 1.022.

Il numero dei presenti all'Assemblea del 23 settembre era, sempre secondo quanto dichiarato dalla parte, di 132 panificatori, di cui 123 associati.

21. Supponendo quindi che la distribuzione degli associati dell'Unione Panificatori sia piuttosto uniforme sul territorio, è possibile stimare che l'associazione abbia un livello di rappresentatività pari, mediamente nelle diverse aree del territorio provinciale, al 40% (calcolata sul numero dei panificatori, e non sul loro fatturato). L'incidenza dei partecipanti all'assemblea del 23 settembre 2007 sul totale dei panificatori della provincia è invece pari a circa il 13%.

V. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

5.1. *Le argomentazioni dell'Unione Panificatori*

22. La parte, nelle proprie memorie difensive del 31 ottobre 2007 e del 30 aprile 2008, nonché nel corso delle audizioni del 6 novembre 2007 e del 6 maggio 2008, ha espresso argomentazioni miranti a confutare la sussistenza di una violazione dell'art. 2 della legge n. 287/90.

23. In primo luogo, l'Unione Panificatori ha inteso precisare che la finalità dell'assemblea del 23 settembre, aperta al pubblico e alla stampa, era quella di fornire un'informazione corretta e aggiornata, al consumatore prima ancora che agli associati, in merito al recente aumento dei costi di panificazione, oggetto di una campagna di stampa distorta e carente. Infatti, secondo quanto sostenuto dall'associazione, gli attacchi mediatici contro gli "ingiustificati" aumenti del pane, basati su notizie e informazioni non fondate, richiedevano una reazione trasparente e documentata volta a far recepire il reale stato di disagio dei panificatori, a seguito dei recenti aumenti non solo del costo delle farine, ma

anche di quelle delle altre voci che compongono il processo produttivo.

A supporto della propria tesi sulla mera finalità informativa della diffusione del listino, l'associazione ha sottolineato la circostanza che il listino sia stato distribuito esclusivamente nell'ambito dell'assemblea tenutasi a Roma il 23 settembre 2007, alla quale erano presenti anche i rappresentanti degli organi di stampa, e non inviato invece a tutti gli associati, come, ad avviso dell'associazione stessa, sarebbe stato logico se la finalità del documento fosse stata quella di esortare gli associati ad uniformare il proprio comportamento.

24. Secondo la parte, la diffusione del documento riportante la forbice dei prezzi risultanti dall'analisi del dato di panificazione non sarebbe tuttavia in grado di determinare alcun automatismo applicativo da parte delle imprese, data la grande differenza esistente tra di esse in merito alla struttura dei costi; inoltre, non sarebbe stato nelle intenzioni dell'associazione produrre un allineamento dei prezzi, come dimostrato dall'invito formulato dallo stesso Presidente, nella parte conclusiva della propria relazione, a confrontare i costi di ciascuna impresa con quelli esemplificativi distribuiti.

L'inidoneità oggettiva dei comportamenti contestati a predeterminare i prezzi di vendita sarebbe inoltre confermata, secondo l'Unione Panificatori, dalle seguenti circostanze: i) le dichiarazioni del Presidente dell'Associazione non erano relative a valori puntuali di prezzo, bensì a forbici di valori, scaturite da un'analisi di mercato basata su valori astratti ed ipotetici di costo: esse erano volte a dimostrare che un'azienda che avesse esattamente quei costi medi avrebbe avuto necessità, per recuperare le spese e restare sul mercato, di adottare un prezzo compreso nella forbice di valori fornita; ii) un'azienda che abbia costi di produzione più bassi di quelli indicati, e che sia quindi in grado di praticare prezzi inferiori rispetto a quelli risultanti dall'analisi effettuata, sarebbe indotta dalla dinamica di mercato e dalla razionalità economica a praticare tali prezzi per confrontarsi con i concorrenti.

25. In merito ai costi di produzione, il Presidente dell'Unione, nel corso dell'audizione finale, ha precisato che essi sono aumentati in misura particolarmente accentuata negli ultimi due anni: il prezzo del grano, in particolare, sarebbe aumentato di oltre il 100% dal mese di luglio 2006 al mese di luglio 2007, creando una situazione di vera e propria emergenza per le aziende; queste ultime, pertanto, avrebbero chiamato in causa i propri rappresentanti sindacali per chiedere loro un intervento, una strategia che le mettesse in condizioni di affrontare tale emergenza.

26. Sempre nell'ambito dell'audizione finale del 6 maggio 2008, il Presidente dell'Unione ha dichiarato come, in risposta alle sollecitazioni dei propri associati, l'Unione abbia deciso di fare ricorso all'elaborazione del dato di panificazione al fine di *“svolgere un'azione di tutela effettuando un'analisi seria dei costi reali”*. Su tali costi nessuno si è voluto confrontare, *“nessuno si è interrogato sul perché le aziende chiudono e su quali sono i costi reali dei panificatori”* (doc. n. 2.87).

27. La parte ha altresì contestato la qualificazione della fattispecie fornita dall'Autorità nella propria delibera di avvio e nella propria comunicazione delle risultanze istruttorie, laddove essa assimilava l'iniziativa assunta nel corso dell'assemblea del 23 settembre 2007 ad una delibera associativa. In realtà, secondo quanto sostenuto dall'Unione Panificatori, l'iniziativa di predisporre e divulgare il dato di panificazione, con relativa quantificazione del prezzo finale *“consigliato”*, sarebbe stata assunta per esclusiva decisione del Presidente dell'Unione, in concerto soltanto con gli uffici, e senza alcuna previa concertazione con le imprese associate, né con i componenti del Consiglio Direttivo, che non hanno infatti mai assunto delibere a riguardo. L'assemblea stessa non aveva finalità deliberativa e non si è infatti conclusa con alcuna decisione.

28. Secondo la parte, inoltre, non vi è stata alcuna manifestazione, diretta o indiretta, della comune volontà delle imprese di panificazione di assumere un determinato comportamento sul mercato, né si è rinvenuta alcuna prova di forme di coordinamento fra dette imprese. In assenza, pertanto, di una delibera associativa, ovvero della manifestazione di una comune volontà da parte delle imprese aderenti all'associazione, la fattispecie contestata non può essere qualificata quale intesa, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90.

L'approccio giurisprudenziale utilizzato dall'autorità per la valutazione della fattispecie, pertanto, secondo quanto sostenuto dalla parte, risulterebbe piuttosto peculiare, rinvenendo l'esistenza di un accordo orizzontale di prezzo in una serie di atti meramente dichiarativi compiuti dal Presidente dell'associazione, in due assemblee e in alcune circolari.

29. L'Unione Panificatori ha contestato altresì la modalità con la quale, nell'avvio del procedimento e nella comunicazione delle risultanze istruttorie, è stata individuata la *“consistenza”* della violazione, sulla base dell'incidenza del numero dei panificatori aderenti all'Unione. Secondo l'Unione, infatti, il bacino di panificatori a cui fare riferimento avrebbe dovuto individuarsi nel numero dei

presenti all'assemblea del 23 settembre 2007, cui è stato distribuito il dato di panificazione. Risultando a tale assemblea presenti 132 panificatori (su circa 1022 panificatori attivi nella provincia di Roma), di cui 123 associati, la potenzialità di incidenza sul mercato di riferimento sarebbe quindi stata di poco superiore al 10%.

30. La parte ha inoltre sostenuto, nella propria memoria conclusiva e nel corso dell'audizione finale, che la lettera e il comunicato stampa del novembre 2007, ritenuti dall'Autorità sufficienti a scongiurare l'adozione di misure cautelari, avrebbero chiarito la natura meramente "esemplificativa" delle indicazioni di prezzo fornite, dimostrandone l'assenza di carattere restrittivo. Tali documenti, infatti, invitavano i panificatori a non assumere le indicazioni fornite quale riferimento acritico per ingiustificati aumenti dei costi, evitando altresì di farsi condizionare, anche indirettamente, da elementi estranei alla propria sovrana libertà di scelta.

L'Autorità, d'altronde, si sarebbe già dimostrata d'accordo con la suddetta interpretazione, avendo ritenuto le dichiarazioni richiamate sufficienti a far venir meno la necessità di adottare misure cautelari, e, conseguentemente, ad annullare i potenziali effetti negativi delle indicazioni fornite.

Il contenuto di tali documenti, inoltre, non avrebbe fatto altro che ricalcare quanto già affermato dal Presidente dell'associazione nell'assemblea del 23 settembre, laddove i singoli panificatori venivano invitati a prendere a riferimento le singole voci di costo esclusivamente in punto di *an* e non in punto di *quantum*, determinando poi in completa autonomia e solitudine il proprio prezzo di mercato.

La coincidenza di contenuti tra la relazione del Presidente all'assemblea del 23 settembre 2007 e la lettera inviata per scongiurare le misure cautelari condurrebbe logicamente ad una delle due seguenti conclusioni: o la lettera non era idonea a far venir meno gli effetti negativi dei comportamenti contestati, oppure questi effetti negativi non vi erano mai stati.

5.2. *Le argomentazioni di Altroconsumo*

31. I rappresentanti di Altroconsumo, nel proprio intervento all'audizione finale del 6 maggio 2008, hanno in primo luogo sottolineato l'altissimo valore probatorio del listino prezzi elaborato dall'Unione Panificatori, il quale sarebbe stato rinvenuto in una panetteria romana, e successivamente inviato ad Altroconsumo, da un comune consumatore.

Altroconsumo ha quindi espresso piena condivisione delle valutazioni della fattispecie contenute nella Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, soprattutto con riferimento agli elementi di gravità dell'intesa in esame. Grande rilievo è stato dato, in particolare, alla natura di bene di prima necessità del pane, che comporta, soprattutto nel contesto di emergenza "caro vita" nel quale si inseriscono i comportamenti contestati, ricadute fortemente negative per le famiglie in condizione economica più disagiata.

L'associazione ha inoltre fatto rilevare la necessità che, a fronte dell'avvenuta liberalizzazione del prezzo del pane, e quindi in assenza di un meccanismo di determinazione del prezzo che contemperi i legittimi interessi dei consumatori ad un prezzo equo, sia l'Antitrust a tutelare e far valere gli interessi dei consumatori, tramite la difesa dei meccanismi di mercato.

VI. IL MERCATO RILEVANTE

6.1. *La definizione del mercato rilevante*

32. Preliminarmente si ricorda che nei casi riguardanti intese restrittive della concorrenza la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta ad individuare le caratteristiche del contesto economico e giuridico nel quale si colloca il coordinamento tra imprese concorrenti⁷. La definizione dell'ambito merceologico e territoriale nel quale si manifesta un coordinamento tra imprese concorrenti e si realizzano gli effetti derivanti dall'illecito concorrenziale è

⁷ Cfr. sentenza della Corte di Giustizia del 16 dicembre 1975, Suiker Unie/Commissione, cause riunite 40-48, 50, 54-56, 111, 113-114/75; sentenza della Corte di Giustizia del 10 marzo 1992, Siv/Commissione, T-68/92, nonché provvedimento dell'Autorità n. 10831 del 13 giugno 2002, in Boll. 24/02, caso I463 Pellegrini/Consp, e provvedimento dell'Autorità n. 15393 del 26 aprile 2006, in Boll. 17/06, caso I639 Prodotti/Disinfettanti.

infatti funzionale alla “decifrazione del grado di offensività dell’illecito”⁸.

33. Il mercato interessato dai comportamenti descritti è quello della produzione e vendita di pane. Non appare infatti significativa la sostituibilità del pane con altri prodotti quali grissini, *cracker*, fette biscottate, utilizzati prevalentemente in occasioni di consumo particolari (quali prima colazione, merende, aperitivi) e/o per soddisfare bisogni di consumo differenti, quali esigenze dietetiche e salutistiche. Tali prodotti non risultano, pertanto, inclusi nel mercato del prodotto rilevante per la presente valutazione. Va, inoltre, escluso dal mercato rilevante il pane consumato attraverso i bar, le comunità o le aziende di ristorazione collettiva (c.d. canale *horeca*), in quanto, in tale canale, il pane viene acquistato e consumato come parte di un prodotto-servizio più ampio, che risponde a bisogni peculiari ed è caratterizzato da prezzi differenti.

34. Il mercato della produzione e vendita del pane ha dimensione locale, non superiore all’ambito provinciale o addirittura comunale. Ciò in ragione delle abitudini dei consumatori, i quali tendono ad acquistare il pane con una frequenza elevata e, quindi, in prossimità della propria abitazione.

35. Nella specifica fattispecie in esame, consistente in una condotta posta in essere dall’Unione Panificatori della provincia di Roma e indirizzata a tutti gli operatori attivi nella produzione e vendita di pane della provincia di Roma, il mercato rilevante può essere fatto coincidere con l’intero territorio provinciale, benché le considerazioni sulla sostituibilità dal lato della domanda privilegierebbero ambiti più ristretti. Al riguardo si osserva infatti che: *i*) l’intesa in esame riguarda l’intero territorio della provincia di Roma; *ii*) non vi sono ragioni per ipotizzare che l’associazione abbia un livello di rappresentatività significativamente diverso da una zona all’altra.

36. Il mercato rilevante per la presente intesa è, pertanto, quello della produzione e vendita di pane all’interno del territorio della provincia di Roma.

6.2 Le caratteristiche del mercato rilevante

37. Il mercato della produzione e vendita di pane della provincia di Roma risulta significativamente frammentato, essendo costituito da pochissime imprese industriali, che incidono meno del 5% in termini numerici sul totale dei

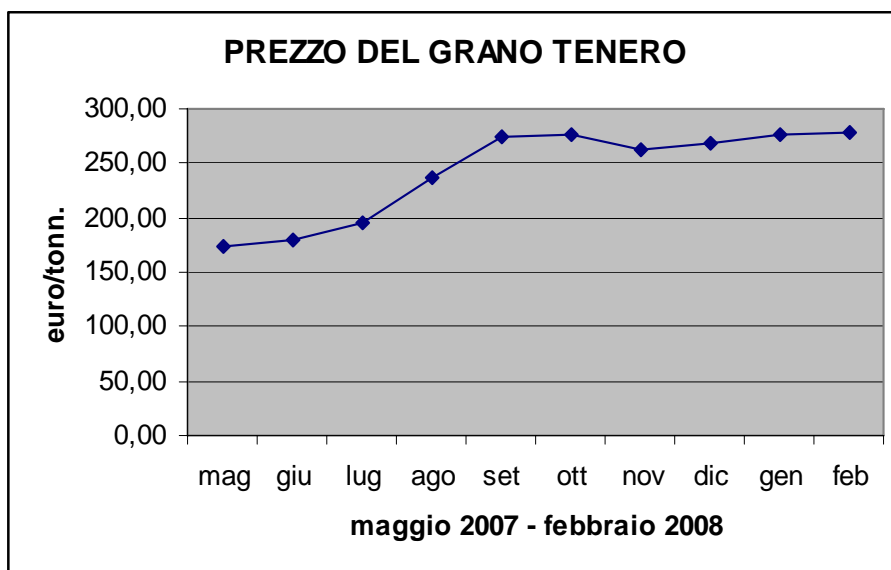
⁸ Cfr. sentenza del Consiglio di Stato del 10 marzo 2006 n. 1271, caso Telecom/Consip; sentenza del Consiglio di Stato n. 926/2004, caso I463 Pellegrini/Consip.

panificatori, e da numerose piccole imprese artigianali.

38. Come noto, la principale materia prima per la produzione di pane è la farina di frumento tenero. Secondo i calcoli effettuati dalla stessa Unione Panificatori al fine della costruzione del “dato di panificazione”, il costo della farina nella produzione di pane incide per circa il 16% sui costi industriali e per circa il 12% sul prezzo finale.

39. Il prezzo del frumento tenero, da cui si ricava la farina utilizzata dai panificatori, ha effettivamente subito un rialzo molto marcato nella seconda metà del 2007: in particolare, dal mese di maggio 2007 al mese di febbraio 2008, il prezzo del frumento tenero ha subito un incremento pari a circa il 60% (fonte: elaborazioni effettuate su dati ISMEA). Il grafico n. 6.1, il quale illustra l'andamento di tali prezzi, evidenzia come gli aumenti si siano concentrati soprattutto nei mesi di agosto e settembre, precedenti all'adozione del listino.

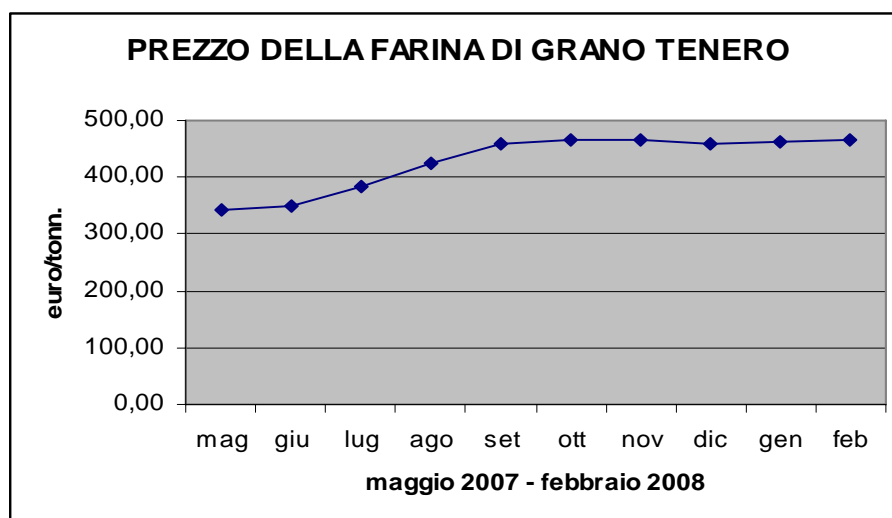
Grafico n. 6.1



Fonte: elaborazioni su dati ISMEA

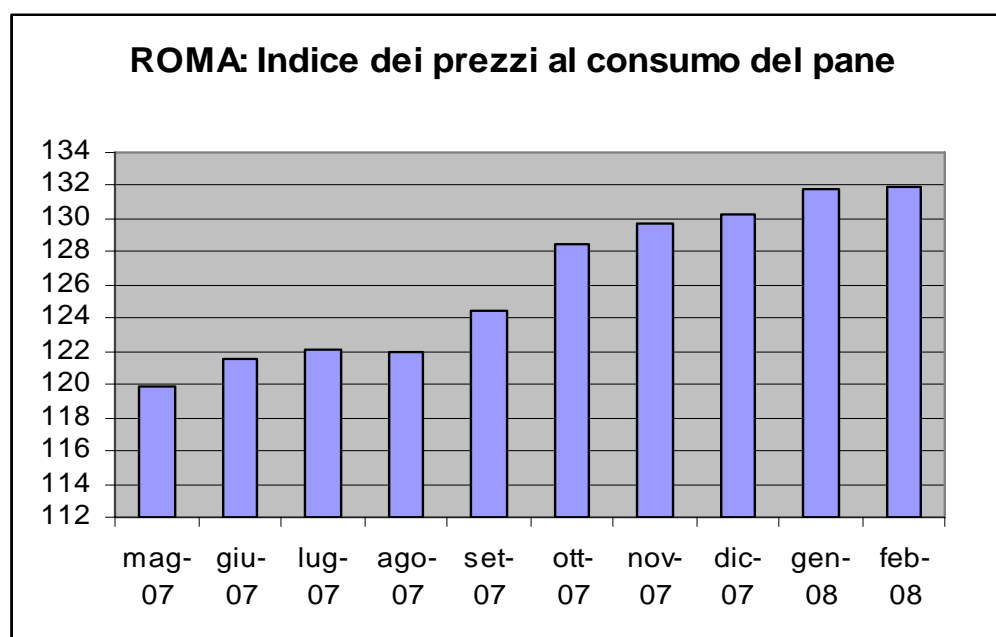
40. Il prezzo della farina di grano tenero, che è la materia prima effettivamente acquistata dai panificatori, ha subito tuttavia un aumento meno accentuato e pari, nello stesso periodo (da maggio 2007 a febbraio 2008) al 36,4% (cfr. il grafico n. 6.2).

Grafico n. 6.2



Fonte: elaborazioni su dati ISMEA

Grafico n. 6.3



Fonte: elaborazioni su dati ISMEA

41. Considerato, quindi, che il costo della farina incide per circa il 12% sul prezzo finale del pane, un trasferimento totale dell'aumento dei costi sul prezzo finale avrebbe comportato un aumento dei prezzi, nel periodo considerato, non superiore al 4,5%.

Al riguardo, si osserva tuttavia che le rilevazioni ISTAT sugli indici dei prezzi

al consumo del pane relativi al comune di Roma mostrano come, nello stesso periodo, gli incrementi di prezzo siano stati molto più marcati: in particolare, la variazione percentuale del prezzo dal mese di maggio 2007 al mese di febbraio 2008 è stata pari a circa il 10% (cfr. grafico n. 6.3).

VII. VALUTAZIONI

7.1. I comportamenti oggetto di valutazione

42. Oggetto della presente istruttoria sono una serie di iniziative assunte dall'Unione Panificatori con l'obiettivo di coordinare l'attività di fissazione dei prezzi di vendita da parte dei panificatori. In particolare, tali comportamenti sono stati attuati dall'associazione a partire dal 2003, tramite la diffusione di indicazioni di prezzo fornite nel corso di riunioni e assemblee associative, e sono culminati nel 2007, con la predisposizione e divulgazione di un listino di "prezzi consigliati" riportante indicazioni sui prezzi di vendita (in una forbice di valori) relativi alle due tipologie di pane maggiormente vendute nella provincia di Roma, nonché sugli aumenti dei prezzi delle altre tipologie di pane; tale listino è stato distribuito nel corso dell'assemblea del 23 settembre 2007 e successivamente divulgato tramite i principali mezzi di informazione.

7.2. L'assoggettabilità dell'Unione Panificatori alla legge n. 287/90

43. I panificatori, in quanto svolgono un'attività economica, consistente nella produzione e commercializzazione del pane, sono imprese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. L'Unione Panificatori di Roma e provincia, pertanto, in quanto ente rappresentativo di imprese che operano sul mercato, costituisce un'associazione di imprese, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

7.3. La qualificazione della fattispecie

44. L'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90 stabilisce che le deliberazioni di associazioni di imprese, anche se adottate ai sensi di disposizioni statutarie o regolamentari, sono da considerarsi intese.

E' orientamento oramai consolidato nella giurisprudenza nazionale e comunitaria ricomprendere tra le decisioni di associazioni ogni atto, anche non formale, attraverso cui viene manifestata una determinazione dell'organo esponenziale, espressione della volontà di una pluralità di imprese.⁹

Pertanto, tutte le indicazioni fornite dell'ente esponenziale dei panificatori in merito ai comportamenti che le imprese avrebbero dovuto adottare in relazione al prezzo di vendita del pane, rappresentando decisioni di associazioni di imprese, configurano, nel loro complesso, un'intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

45. Nel corso dell'istruttoria, la Parte ha contestato la qualificazione della fattispecie in esame come intesa, *sub specie* di deliberazione di associazione di imprese, sul presupposto che l'iniziativa di predisporre e distribuire il listino prezzi, non essendo stata preceduta da alcuna riunione né deliberazione in ambito associativo, non sarebbe riconducibile alla volontà degli associati. Tale iniziativa, in particolare, sarebbe frutto di una decisione assunta in proprio dal Presidente dell'associazione, con il solo coinvolgimento degli uffici dell'organizzazione sindacale.

46. Al riguardo, si osserva come sia il listino prezzi distribuito nel 2007, sia le precedenti convocazioni di riunioni di zona e di assemblee aventi ad oggetto la determinazione dei prezzi di vendita sono stati tutti stampati e distribuiti su carta intestata dell'Associazione; inoltre, essi sono stati firmati dal Presidente dell'Unione, il quale rappresenta, ai sensi dello Statuto dell'Unione Panificatori di Roma e Provincia, uno degli organi rappresentativi dell'associazione¹⁰, esprimendone pertanto necessariamente e ufficialmente la volontà.

7.4. Oggetto dell'intesa

47. L'intesa in esame ha ad oggetto la divulgazione, da parte di un'associazione rappresentativa della categoria dei panificatori, di indicazioni

⁹ Si veda al riguardo TAR Lazio, sent. n. 605/96 del 12 aprile 1996, ANIA, già richiamata nel caso I220 - Selea/Ordine dei farmacisti, provv. n. 10418 del 14 febbraio 2002, in Bollettino n. 8/2002, , para. 186. A livello comunitario vedi Corte di Giustizia, sent. 17 ottobre 1972, causa 8/72, Vereeninging van Cementhandelaren/Commissione.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 6 dello Statuto dell'associazione, il Presidente è uno degli organi dell'associazione; inoltre, in base all'art. 16 del medesimo Statuto, "il Presidente rappresenta la Associazione ad ogni effetto di legge e statutario [...] dà esecuzione alle deliberazioni dell'Assemblea, del Consiglio e della Giunta, adottando i provvedimenti necessari per il conseguimento dei fini sociali [...] può compiere tutti gli atti, che non siano demandati dallo Statuto ad altri Organi, che si rendano necessari nell'interesse della Associazione."

sui prezzi di vendita minimi del pane, al pubblico e all'ingrosso, nell'ambito della provincia di Roma.

48. Nel corso del 2007, tali indicazioni sono state fornite nella forma di un listino prezzi riportante: *i)* una forbice di prezzi “consigliati” per le due principali e più rappresentative tipologie di pane vendute nella provincia; *ii)* una forbice di aumento di prezzo consigliato per tutte le altre tipologie di pane. I valori indicati nel listino sono stati ottenuti a partire da un'analisi dei costi medi aziendali, effettuata per le tipologie di pane “rosetta” e “casereccio”, sfociata nell'elaborazione di un valore riassuntivo di costo unitario denominato “dato di panificazione”.

Il listino è stato diffuso sia nell'ambito di un'assemblea pubblica alla quale sono stati invitati tutti i panificatori della provincia di Roma, associati e non associati, sia tramite interviste rilasciate alla stampa e ai mezzi televisivi dallo stesso Presidente dell'associazione; secondo le dichiarazioni rese alla stampa dal Presidente, esso rappresenta un'indicazione sui prezzi minimi da applicare a ciascuna tipologia di pane.

49. Anche nel periodo compreso tra il mese di aprile del 2003 e il mese di settembre del 2007, le indicazioni fornite dall'associazione sui prezzi di vendita risultano essere basate sull'analisi del dato di panificazione, il quale, anche se riferito soltanto ad una, o comunque a poche specifiche tipologie di pane, può essere facilmente utilizzato quale parametro per calcolare la griglia di prezzi relativa a tutte le tipologie di prodotto.

Pur essendo, nel periodo indicato, più ristretto l'ambito di diffusione delle indicazioni di prezzo elaborate dall'Unione, fornite esclusivamente ai panificatori associati nell'ambito di assemblee o di riunioni di zona, ugualmente chiara risulta, in base alle risultanze istruttorie, la valenza di “soglie minime” che l'associazione ha inteso dare a tali indicazioni.

Infatti, l'intervento del Presidente dell'Unione Panificatori all'assemblea del 22 aprile 2003, chiarendo che le differenze nella struttura di costi tra le imprese di panificazione non sono così significative da inficiare l'analisi effettuata¹¹, rende esplicito l'obiettivo perseguito con la diffusione del dato di panificazione, consistente nella determinazione, sulla base di una struttura di costo “media”,

¹¹ Dall'intervento del Presidente all'Assemblea del 22 aprile 2003, doc. n. 1.31 “...nella media azienda di panificazione le spese che ha chi fa 5 quintali di farina sono sicuramente uguali a quelle di chi ne fa 7 o 4, siamo lì. Quindi se l'aumento è del 10% è del 10% ...”.

del prezzo di vendita minimo che le imprese dovrebbero applicare.¹²

50. Secondo consolidata giurisprudenza nazionale e comunitaria, le intese aventi ad oggetto indicazioni di prezzo, in particolare quando esse stabiliscono prezzi minimi, hanno natura intrinsecamente restrittiva, in quanto comprimono la concorrenza su uno dei più qualificanti elementi dell'attività economica delle imprese. La natura anticoncorrenziale delle intese aventi ad oggetto i prezzi di vendita, inoltre, ai sensi della giurisprudenza comunitaria, si rinviene indipendentemente dal carattere vincolante o meno delle indicazioni di prezzo, in quanto queste ultime sono comunque suscettibili di svolgere una funzione di orientamento per il coordinamento del comportamento degli operatori, i quali sono in condizione di prevedere quasi con certezza quale sarà la politica dei prezzi dei concorrenti.

51. La natura stessa dell'intesa in questione, pertanto, rappresentata dall'indicazione di un prezzo uniforme consigliato a tutti gli operatori del settore, ne determina il potenziale effetto restrittivo: infatti, indipendentemente dalle scelte individuali che le imprese andranno ad effettuare, la fissazione di un valore di riferimento "focale" per l'aumento dei prezzi, fornendo informazioni circa il comportamento più probabile dei concorrenti, incentiva gli operatori ad aumentare i prezzi di un importo almeno pari a quello consigliato dall'associazione.

I comportamenti in esame sono pertanto idonei a produrre un maggior costo e una diminuzione nel consumo di un bene essenziale quale è il pane, arrecando grave pregiudizio all'esplicitarsi di una corretta dinamica concorrenziale e, conseguentemente, al consumatore.

52. Inoltre, l'articolo 2 della legge n. 287/90 vieta espressamente sia le intese che hanno per "oggetto" che quelle che hanno per "effetto" di falsare, impedire o restringere la concorrenza sul mercato. Ai fini dell'accertamento dell'illiceità dell'intesa, quindi, non è necessaria la prova del raggiungimento dell'effetto anticoncorrenziale, vale a dire la sussistenza di un effettivo risultato negativo sulla libera concorrenza.

Anche secondo la giurisprudenza comunitaria *"Ai fini dell'applicazione dell'articolo 85 n. 1 del Trattato CE (divenuto articolo 81, n. 1, CE), è superfluo prendere in considerazione gli effetti concreti di un accordo ove*

¹² Dallo stesso intervento, doc. già citato: "Il peso della mancata attuazione di quel dato di panificazione e quindi di quegli importi minimi di vendita del prodotto, all'ingrosso soprattutto, comporta nel tempo la crisi dell'azienda.."

*risulti che esso ha per oggetto di restringere, impedire o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune. (...) Così, dal momento che ha dimostrato l'oggetto anticoncorrenziale dell'accordo, la Commissione non è più tenuta a dimostrare che da tale accordo sono derivati effetti restrittivi della concorrenza all'interno del mercato comune"*¹³.

53. Le argomentazioni della parte, tese a confutare sia l'obiettivo di uniformazione delle politiche di prezzo perseguito dall'associazione con la diffusione del listino, sia l'idoneità oggettiva di tale listino ad influenzare i comportamenti dei panificatori, non appaiono fondate. Al riguardo si osserva infatti quanto segue:

a) l'asserita natura esemplificativa e non rappresentativa del dato di panificazione, sulla base del quale sono stati ricavati i valori di prezzo pubblicati sul listino distribuito nel corso dell'assemblea del 23 settembre 2007, risulta smentita dalle stesse indicazioni riportate sul listino medesimo: *"Alla luce del nuovo Dato di Panificazione, si consigliano¹⁴ i seguenti prezzi da applicare[...] Per tutti gli altri tipi di pane e/o prodotti da forno, applicare una maggiorazione dagli € 0,30 a € 0,50 al Kg¹⁵";*

b) tutte le dichiarazioni rilasciate dal Presidente dell'associazione, sia ai mezzi di comunicazione che agli associati, forniscono indicazioni univoche circa la valenza di "soglie minime" che l'associazione ha inteso dare alle indicazioni di prezzo fornite a partire dall'elaborazione del dato di panificazione. In particolare, nel corso dell'assemblea del 22 aprile 2003, il Presidente ha affermato esplicitamente che, data l'esiguità degli scostamenti nei livelli dei costi delle diverse aziende, : *"il peso della mancata attuazione di quel dato di panificazione e quindi di quegli importi minimi di vendita del prodotto, all'ingrosso soprattutto, comporta nel tempo la crisi dell'azienda [...] e quindi è necessario stabilire che da un giorno (secondo me è domani) ognuno di noi debba applicare un aumento non inferiore al 10% in risposta a questo dato e a quelle che sono le esigenze dell'azienda"*¹⁶.

Né sembrano idonee a ridimensionare il valore di tali dichiarazioni le mere clausole di stile con le quali il Presidente, nella propria relazione all'assemblea

¹³ Cfr. sentenza del Tribunale di Primo Grado del 15 marzo 2000, Cimentiers CBR/Commissione, para.1531; cfr. altresì sentenza della Corte di Giustizia dell'8 luglio 1999, Commissione/Anic Partecipazioni, para. 122.

¹⁴ Enfasi presente nel testo originale.

¹⁵ Enfasi presente nel testo originale.

¹⁶ Stralcio dell'intervento del Presidente all'assemblea del 22 aprile 2003; tutte le dichiarazioni riportate e virgolettate sono frutto della "sbobinatura" della cassetta rinvenuta in ispezione.

del 23 settembre 2007, invitava i propri colleghi panificatori ad utilizzare il dato di panificazione distribuito per fare *“la doverosa comparazione con i propri costi aziendali onde poter, finalmente ed una volta per tutte, dare il giusto prezzo ai propri sacrifici di ogni giorno”*¹⁷;

c) la tesi sostenuta dalla parte, che assimila i prezzi divulgati ad un esercizio “astratto”, condotto dal Presidente dell’Unione a seguito di un’analisi sui costi sostenuti da un’impresa di panificazione “ipotetica”, risulta in contrasto con quanto dichiarato dallo stesso Presidente dell’associazione nel corso dell’audizione finale. In tale sede, infatti, il rappresentante dell’associazione ha fatto riferimento al dato di panificazione come ad *“un’analisi seria dei costi reali”*¹⁸ sostenuti dalle imprese di panificazione, utilizzato quale precisa strategia di risposta al recente incremento dei costi di produzione, su richiesta e sollecitazione delle stesse imprese di panificazione.

54. Quand’anche, per puro esercizio logico, si volesse seguire la tesi della parte in base alla quale il suo reale intendimento nell’elaborare e diffondere le indicazioni di prezzo non fosse quello di ottenere un artificioso e uniforme innalzamento dei prezzi, la natura di tale comportamento rimarrebbe comunque, in base alla citata giurisprudenza nazionale e comunitaria, oggettivamente restrittiva.

In nessun caso, pertanto, l’aumento dei prezzi di un input produttivo può giustificare l’elaborazione di indicazioni di prezzo del prodotto finito idonee ad influire sulle scelte soggettive ed individuali delle imprese in materia di politica dei prezzi.

Peraltro, secondo quanto risulta dall’analisi dei dati sui prezzi della farina forniti dall’ISMEA, incrociati con il dato sull’incidenza di tali costi ricavato dalle stesse analisi dell’Unione Panificatori, l’aumento del prezzo della farina, a parità di tutti gli altri costi, avrebbe potuto spiegare, al più, nel mese di settembre, un aumento medio del prezzo finale del 4-5% rispetto all’analogo prezzo praticato nei mesi precedenti agli aumenti¹⁹.

55. Parimenti inconsistenti risultano le argomentazione utilizzate dalla parte nella propria memoria conclusiva, tese a sostenere che la lettera e il comunicato stampa del novembre 2007, ritenuti dall’Autorità sufficienti a scongiurare

¹⁷ Cfr. doc. n. 1.46: Relazione del Presidente all’assemblea del 23 settembre 2007.

¹⁸ Cfr. doc. n. 2.87: Verbale Audizione finale del 6 maggio 2008.

¹⁹ Un aumento di circa il 35-40% del costo di un input produttivo che incide per circa il 12% sul prezzo produce un aumento del prezzo finale compreso tra il 4 il 5%.

l'adozione di misure cautelari, chiarirebbero la natura meramente "esemplificativa" delle indicazioni di prezzo fornite, dimostrandone l'assenza di carattere restrittivo.

Al contrario, infatti, i documenti citati, informando gli associati e i consumatori circa l'illiceità dei comportamenti adottati, nonché circa la necessità che i panificatori non assumano a riferimento i suggerimenti di prezzo ricevuti, circoscrivono, al più, i concreti effetti di restrizione e la durata dell'intesa.

I contenuti della lettera e del comunicato stampa, inoltre, mettendo in relazione la necessità di non utilizzare le indicazioni fornite con l'illiceità della loro diffusione, si distinguono nettamente dalle clausole di stile con le quali l'Associazione accompagnava la distribuzione del listino di prezzi "consigliati", invitando ciascun panificatore a confrontare il dato di panificazione con i propri costi. La predisposizione e divulgazione di tali documenti è stata pertanto ritenuta un'iniziativa idonea ad evitare le misure cautelari, ma certamente non ad incidere sulle valutazioni circa la potenzialità restrittiva intrinseca dei comportamenti contestati.

7.5. *La consistenza dell'intesa*

56. Con riguardo alla consistenza dell'intesa, come già evidenziato al § 26, la percentuale di panificatori iscritti all'Unione Panificatori di Roma e provincia è pari a circa il 40% dei panificatori attivi sul mercato rilevante.

Inoltre, per lo meno in relazione alle più recenti indicazioni di prezzo elaborate dall'associazione si osserva che esse hanno avuto diffusione ben più vasta rispetto alla mera base associativa, sia mediante la stampa che mediante un'intervista televisiva al Presidente dell'Unione: i potenziali effetti di restrizione della concorrenza derivanti dall'intesa devono pertanto considerarsi anche più ampi e consistenti di quanto indicato dalla mera rappresentatività ufficiale dell'associazione.

57. Tale ultima osservazione circa l'ampiezza della diffusione data al listino prezzi sembra idonea a confutare in radice quanto sostenuto dalla parte circa la necessità di utilizzare il numero dei presenti all'assemblea del 23 settembre 2007 quale bacino di riferimento del listino prezzi distribuito in tale sede.

58. In ogni caso, si rileva che, nei casi di intese aventi natura chiaramente e oggettivamente restrittiva, è comunque possibile prescindere dalla valutazione dell'incidenza quantitativa dell'intesa, in termini di quota di mercato delle

imprese interessate.

7.6. Gravità e durata dell'infrazione

59. L'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 prevede che l'Autorità, nei casi di infrazione gravi, tenuto conto della loro gravità e durata, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa od ente nell'ultimo esercizio.

60. Secondo l'orientamento comunitario e nazionale, la gravità dell'infrazione deve essere valutata tenendo conto di una serie di elementi, tra i quali rilevano, nel caso di specie, la natura dell'intesa e il contesto in cui la stessa è stata posta in essere, il ruolo e la rappresentatività sul mercato dell'associazione di imprese coinvolta, nonché la durata dell'intesa²⁰.

61. Ai fini della valutazione della gravità dell'intesa, rileva, in primo luogo, la sua natura di accordo orizzontale sul prezzo. Con specifico riferimento al coordinamento orizzontale dei comportamenti di prezzo, occorre sottolineare come questo configuri, come noto, una delle ipotesi più gravi di violazioni della normativa *antitrust*, secondo il costante orientamento dell'Autorità e degli organismi comunitari.

62. Nel caso di specie, pertanto, la condotta posta in essere dall'Unione Panificatori, sostanziandosi in una serie di attività volte a coordinare i comportamenti di prezzo degli associati, e culminate nella diffusione e divulgazione di un vero e proprio listino prezzi, rappresenta un comportamento in sé idoneo ad integrare una violazione molto grave delle norme a tutela della concorrenza.

In particolare, l'intesa risulta avere assunto una particolare gravità a partire dall'assemblea del 23 settembre 2007, in quanto, in un contesto di rapido e consistente aumento dei costi della materia prima quale è quello che ha preceduto tale incontro, nel quale ogni panificatore si interroga sulla praticabilità di un aumento dei propri prezzi di vendita, la diffusione di un'informazione circa il probabile aumento praticato dai concorrenti favorisce ed incoraggia, più che in altri momenti, l'allineamento su un livello di prezzi sovra-concorrenziale.

63. Un ulteriore elemento di gravità dell'infrazione in esame è rappresentato

²⁰ Cfr., per tutte, sentenza della Corte di Giustizia del 7 giugno 1983, in cause riunite C-100-103/80, *Musique Diffusion Française*, nonché sentenza della Corte di Giustizia del 15 luglio 1970, in causa C-45/69, *Boehringer*.

dalla particolare natura del bene che è stato oggetto del coordinamento di prezzo, il quale rappresenta un prodotto di prima necessità, acquistato quotidianamente o comunque con frequenza plurisettimanale dalla maggior parte dei consumatori, e il cui acquisto incide in misura significativa sui redditi, soprattutto per le famiglie collocate nelle fasce di reddito più basse. Un incremento di prezzo di tale bene, pertanto, produce un effetto sensibile e diretto su una vastissima fascia di consumatori.

64. Nella valutazione della gravità dell'intesa deve, poi, considerarsi il ruolo del soggetto cui tale comportamento è imputato.

Nella fattispecie in esame, in particolare, in presenza di una elevatissima frammentazione produttiva e di una struttura sostanzialmente caratterizzata da imprese di tipo artigianale, l'associazione svolge una funzione determinante nella elaborazione e divulgazione di informazioni, di tipo tecnico e normativo, utili allo svolgimento dell'attività di impresa: ciò conferisce una forza particolare alle indicazioni di prezzo da essa fornite, le quali provengono, agli occhi dei titolari delle imprese di panificazione, da un organismo autorevole, che dispone delle risorse e delle competenze necessarie a tutelare i propri interessi.

L'associazione, inoltre, ha utilizzato il proprio ruolo e la propria notorietà per veicolare attraverso i mezzi di informazione pubblica l'entità dell'aumento dei prezzi stabilito, con l'obiettivo di conferire all'aumento stesso un carattere di oggettività e di "ufficialità" che esso non avrebbe diversamente potuto avere.

65. Non può, da ultimo, ai fini della valutazione della gravità, non tenersi conto della circostanza che l'Autorità era già in passato intervenuta nel settore del pane e, in particolare, nei confronti di tutte le Associazioni Provinciali dei Panificatori. Infatti, a seguito della liberalizzazione del prezzo del pane²¹, essa aveva ricevuto numerose segnalazioni da parte di associazioni di consumatori, secondo le quali le Associazioni Provinciali dei Panificatori avrebbero continuato a diffondere ai propri associati listini prezzi, ovvero a fornire loro indicazioni sul prezzo del pane da praticare al pubblico. L'Autorità aveva quindi inviato alle Associazioni Provinciali dei Panificatori, in data 18 febbraio 1994²² e in data 3 giugno 1994²³, due lettere con le quali si invitavano dette

²¹ Tale liberalizzazione è avvenuta con la pubblicazione, sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 agosto 1993, della delibera CIPE del 3 agosto 1993.

²² Prot. n. 11955/94.

²³ Prot. n. 15766/94.

Associazioni a non adottare listini prezzi o qualsiasi altro schema di riferimento generale che potesse indurre alla definizione del prezzo finale di vendita del pane, al fine di non incorrere nelle sanzioni pecuniarie previste dall'articolo 15 della legge n. 287/90. Nelle lettere si richiedeva inoltre alle Associazioni di dare adeguato rilievo, presso i propri associati, a quanto espresso dall'Autorità.

66. Detta consapevolezza da parte dell'Unione Panificatori risulta d'altro canto confermata anche dalla registrazione sonora dell'assemblea del 22 aprile 2003 (*doc. n. 1.31*), dalla quale emerge come lo stesso Presidente dell'associazione fosse preoccupato di cercare un modo per concordare un aumento di prezzo *"...senza incorrere nelle maglie della legge, dell'antitrust che potrebbe denunciare me, l'associazione, perché avremmo fatto, come stiamo facendo qua in quest'assemblea, cartello..."*.

67. In conclusione, l'infrazione in esame risulta molto grave in considerazione delle seguenti circostanze: la sua natura di intesa orizzontale di prezzo; il ruolo svolto dal soggetto che l'ha posta in essere; l'essenzialità del bene cui è riferita; la consapevolezza circa l'esistenza di un divieto di distribuire listini prezzo, ovvero di predisporre schemi di riferimento comuni per il calcolo dei prezzi finali. Inoltre, a partire dal 23 settembre 2007, vanno considerati quali ulteriori elementi di gravità il contesto di mercato nel quale l'intesa è stata posta in essere e l'ampia diffusione che è stata data alle indicazioni di prezzo.

68. In relazione alla durata dell'intesa in esame, si rileva che, sulla base delle risultanze istruttorie, si è accertato che i comportamenti volti a coordinare l'attività della determinazione dei prezzi di vendita da parte dell'Unione Panificatori di Roma e provincia hanno avuto origine almeno a partire dal mese di aprile 2003 e sono rimasti in essere almeno sino al mese di novembre del 2007.

7.7. *Quantificazione della sanzione*

69. In ordine alla quantificazione della sanzione, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 689/81, richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, devono essere considerati la gravità della violazione, le condizioni economiche, nonché il comportamento delle imprese coinvolte e, in particolare, le eventuali iniziative volte ad eliminare o ad attenuare le conseguenze delle violazioni.

Ai fini dell'individuazione dei criteri di quantificazione occorre tenere altresì presente gli orientamenti assunti al riguardo dalla Commissione UE e, in

particolare, quanto stabilito nella Comunicazione della Commissione 2006/C 210/02 “*Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell’articolo 23, par. 2, lettera a), del regolamento CE n. 1/2003*”.

70. Alla luce di tali criteri, si determinano gli importi delle sanzioni comminabili alle Parti, prendendo anche in debita considerazione l’effettiva capacità economica delle Parti di pregiudicare, in modo significativo, il gioco concorrenziale.

71. In merito alla gravità dell’infrazione, nel richiamare le considerazioni già svolte, si rileva che essa si è manifestata nella divulgazione, da parte dell’Unione Panificatori, in svariate riunioni, assemblee e, da ultimo, anche tramite i principali mezzi di comunicazione, di indicazioni circa i prezzi da adottare in relazione alla vendita di tutte le tipologie di pane.

Tale infrazione, grave per sua stessa natura, è stata posta in essere in un contesto di mercato (tipologia e numerosità degli operatori) e, nell’ultimo periodo, in una congiuntura economica (marcata crescita dei costi delle materie prime) che hanno portato la maggior parte delle imprese a cercare nell’associazione di categoria un riferimento per la definizione delle proprie strategie di definizione degli aumenti di prezzo, rendendo più gravi i potenziali effetti dell’intesa.

L’essenzialità del bene cui è riferita l’intesa, la consapevolezza di violare la normativa antitrust, nonché, da ultimo, l’ampiezza della diffusione data alle indicazioni di prezzo costituiscono ulteriori elementi di gravità dell’intesa.

72. La sanzione da irrogare all’Unione Panificatori di Roma e Provincia deve essere quantificata tenendo conto altresì dell’effettiva capacità economica del soggetto di pregiudicare in modo significativo la concorrenza, la quale va valutata sia con riguardo alla notevole rappresentatività dell’associazione, sia con riferimento alla sua capacità di incidere sui comportamenti dei panificatori non iscritti. Al riguardo, rilevano quindi non solo le dichiarazioni rilasciate a diversi mezzi di comunicazione, ma anche l’adesione dell’associazione ad un’organizzazione di categoria dotata di grande notorietà ed autorevolezza, quale è Confcommercio.

73. Ai fini della valutazione della gravità dell’intesa, infine, rileva la durata pluriennale dell’infrazione: essa, infatti, seppure con un livello di diffusione delle indicazioni elaborate più limitato nei primi anni, ha avuto inizio almeno a partire dal mese di aprile 2003 ed è proseguita quantomeno fino al mese di novembre 2007. In tale mese, l’Unione Panificatori di Roma e Provincia ha

posto in essere l'iniziativa descritta, volta ad informare gli associati e i consumatori dell'illiceità della divulgazione del listino e della necessità di non assumerlo a riferimento per gli aumenti di prezzo.

Anche sotto il profilo della durata, pertanto, appare giustificato un trattamento sanzionatorio in grado di produrre un'adeguata efficacia deterrente.

74. Per converso, le iniziative assunte dall'Unione Panificatori in corso di istruttoria, risultando idonee ad attenuare le conseguenze dell'infrazione commessa, possono essere valutate quale circostanza attenuante nell'applicazione della sanzione.

75. Per poter garantire l'efficacia deterrente della sanzione, occorre considerare, da un lato, la circostanza che la parte destinataria del procedimento è un'associazione di imprese di dimensione locale, che dispone di un fatturato estremamente contenuto, e, dall'altro, che occorre fissare un importo della sanzione, in termini assoluti, congruo in relazione alla particolare gravità dell'infrazione.

Al riguardo si osserva che il fatturato rilevante per il calcolo della sanzione, sulla base del quale deve essere determinato il massimo edittale, è costituito, per le associazioni di impresa, dal totale delle entrate associative. Secondo le indicazioni fornite da Unione Panificatori di Roma e Provincia, tali entrate ammontano, per l'esercizio 2007, a 55.372 euro.

76. Sulla base di quanto esposto, applicando i criteri sopra indicati e tenuto conto dei citati Orientamenti della Commissione per il calcolo delle ammende, l'importo della sanzione da comminare viene stabilito in 4.430 € (quattromilaquattrocentotrenta euro).

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

a) che l'associazione Unione Panificatori di Roma e Provincia ha posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, consistente nella predisposizione e divulgazione di indicazioni di prezzo relative a tutte le tipologie di pane vendute dai panifici attivi nella provincia di Roma, nonché nella predisposizione e divulgazione di analisi dei

costi delle principali tipologie di pane, finalizzate alla determinazione dei prezzi finali delle stesse;

b) che l'associazione di imprese di cui al punto a) si astenga dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata;

c) che, in ragione della gravità e durata dell'infrazione di cui al punto a), all'Unione Panificatori di Roma e Provincia venga applicata la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di 4.430 € (quattromilaquattrocentotrenta euro).

La sanzione amministrativa pecuniaria di cui al punto c) deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento con versamento diretto al Concessionario del Servizio della Riscossione oppure mediante delega alla banca o alle Poste Italiane S.p.A., presentando il modello allegato al presente provvedimento, così come previsto dal Decreto Legislativo 9 luglio 1997, n. 237.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e successivamente pubblicato ai sensi di legge.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90, entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, 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

Luigi Fiorentino

IL PRESIDENTE

Antonio Catricalà