

Commenti

Produttori e GDO: l'AGCM scioglie la supercentrale di acquisto Centrale Italiana

Giovanni Scoccini

1.- Introduzione

Con la decisione in commento¹ l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (in seguito anche AGCM) ha chiuso il procedimento nei confronti di Centrale italiana e delle cinque catene aderenti a tale supercentrale di acquisto accettando e rendendo vincolanti gli impegni presentati dalle imprese investigate. Si conclude così, senza l'accertamento dell'infrazione, il procedimento avviato per verificare se l'intesa tra le catene Coop, Despar, Il Gigante, Disco Verde e Sigma avente ad oggetto la negoziazione collettiva con i produttori avesse effetti restrittivi della concorrenza. Gli impegni assunti dalle catene distributive consistono, oltre che nella cessazione dell'operatività di Centrale Italiana, nell'interruzione di qualsiasi forma di collaborazione commerciale tra le cinque catene.

Il caso in esame s'inserisce nel contesto dei rapporti tra il settore della produzione alimentare e la Grande Distribuzione Organizzata (in seguito anche GDO) che negli ultimi anni ha visto registrare una crescente tensione a causa dell'incremento del potere contrattuale della GDO. Le supercentrali di acquisto, quali alleanze tra catene distributive per la negoziazione collettiva con i fornitori, aumentano ulteriormente tale potere contrattuale. La decisione dell'AGCM, sebbene non contenga valutazioni conclusive sulla loro li-

ceità, poiché accettando gli impegni si è astenuta dall'accertare l'eventuale illegalità, ne evidenzia le criticità dal punto di vista del diritto della concorrenza.

Il presente articolo, dopo una breve descrizione delle criticità concorrenziali nella filiera agroalimentare, analizza il caso di specie al fine di valutare l'opportunità della decisione dell'AGCM di accettare gli impegni presentati dalle parti investigate senza quindi accertare l'eventuale violazione della normativa a tutela della concorrenza.

2.- I rapporti tra produttori e GDO

Negli ultimi anni si è registrata una tensione crescente tra la GDO e il settore della produzione agroalimentare. I produttori lamentano uno sbilanciamento del potere contrattuale a favore della distribuzione che si estrinsecerebbe nella frequente imposizione, da parte della grande distribuzione, di condizioni contrattuali "non eque", quando non addirittura vessatorie. In particolare la GDO condizionerebbe l'acquisto dei prodotti alla remunerazione da parte dei produttori delle attività e dei servizi promozionali, distributivi e di vendita offerti dai distributori, il c.d. *trade spending*. Trattasi di compensi che risultano essere una componente molto importante della contrattazione complessiva con i fornitori, in quanto incidono per circa il 40% sull'insieme delle condizioni economiche trattate.

Le doglianze dei produttori hanno portato all'apertura di indagini conoscitive sul settore della distribuzione da parte sia della Commissione Europea² sia di alcune autorità nazionali garanti della concorrenza, tra cui quella italiana³, con l'obiettivo di verificare se una distorsione della concorrenza sia stata causata dall'espansione della GDO nel mercato della distribuzio-

(¹) AGCM 17 settembre 2014, prov. n. 25090 - CENTRALE D'ACQUISTO PER LA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA (I768) in Boll. n. 38/2014.

(²) La Commissione Europea ha commissionato ad Arcadia International e Cambridge Econometrics uno studio sugli effetti causati dalla Grande Distribuzione Organizzata sulla scelta e innovazione nel settore alimentare dell'Unione Europea. Il report finale "The economic impact of modern retail on choice and innovation in the EU food sector" è stato pubblicato nel Settembre 2014 ed è accessibile <http://ec.europa.eu/competition/publications/KD0214955ENN.pdf>.

(³) AGCM 24 luglio 2013, prov. n. 24465 - SETTORE DELLA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA (IC43) in Boll. n. 31/2013.

ne alimentare.

Nella sua indagine l'AGCM⁴, similmente alla Commissione⁵, definisce la GDO come un insieme di punti vendita gestiti a libero servizio, organizzati su grandi superfici e, generalmente, aderenti ad un'organizzazione o ad un gruppo che gestisce una serie di punti vendita contrassegnati da una o più insegne commerciali comuni (la c.d. catena distributiva). I dati raccolti dalle autorità hanno confermato la sempre maggiore importanza che questo canale distributivo riveste per i produttori agroalimentari. In Italia la GDO ha raggiunto un'incidenza del 72% sul totale del commercio alimentare, fresco e confezionato⁶, rappresentando quindi un partner insostituibile per la maggior parte dei fornitori.

A differenza però degli altri principali Paesi Europei il grado di concentrazione della GDO a livello nazionale non risulta particolarmente elevato. La quota congiunta delle prime quattro catene distributive nel gennaio 2012 valeva il 42% del mercato e i primi otto operatori avevano il 64,5%⁷. Nei mercati dell'approvvigionamento dei prodotti agroalimentari, che nella maggior parte dei casi hanno dimensione nazionale, non vi sono, quindi, catene distributive che possiedono un potere di mercato tale da destare preoccupazioni antitrust. Coop Italia, la prima catena distributiva nazionale ha una quota di mercato intorno al 15%, molto inferiore alla soglia del 40%, al di sotto della quale è considerata improbabile la detenzione di una posizione dominante⁸.

Nelle loro indagini sia la Commissione che l'AGCM sono giunte alla conclusione che la soluzione del problema dello squilibrio di potere contrattuale tra distributori e fornitori nei rapporti bilaterali non possa essere trovata nel diritto della concorrenza⁹. Non è, infatti, possibile ricorrere alla disciplina dell'abuso di

posizione dominante, poiché manca il primo presupposto, ovvero la detenzione di una posizione dominante. Piuttosto, appare necessario rivolgersi alle norme a tutela del contraente debole. Nell'ordinamento italiano si dovrà ricorrere alla disciplina dell'abuso di dipendenza economica di cui all'art. 9 della Legge n. 192/1998 e alla disciplina di cui all'art. 62 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, introdotta specificatamente per regolare le relazioni commerciali nella filiera agro-alimentare.

Il diritto della concorrenza trova, invece, applicazione nel caso in cui il potere negoziale nei confronti dei produttori sia stato acquisito mediante accordi tra distributori. Com'è noto l'art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (in seguito "TFUE") e l'art. 2 della Legge del 10 ottobre 1990, n. 287 vieta gli accordi tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente la concorrenza. A tal riguardo gli accordi tra catene distributive concorrenti sollevano preoccupazioni, in quanto in linea di principio imprese tra loro concorrenti dovrebbero competere sul mercato piuttosto che cooperare. Tuttavia, la stessa Commissione nelle sue Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del TFUE agli accordi di cooperazione orizzontale (in seguito "*Linee Direttrici*") afferma che "*gli accordi di cooperazione orizzontale possono determinare vantaggi economici sostanziali, in particolare se combinano attività, competenze o attivi complementari.*"¹⁰

Nel caso in esame l'AGCM è stata chiamata a valutare se i vantaggi prodotti da un accordo per l'acquisto in comune di prodotti agroalimentari siano tali da controbilanciare gli effetti negativi sulla concorrenza che il coordinamento del comportamento di imprese concorrenti comporta.

⁽⁴⁾ Cfr. par. 13 dell'indagine conoscitiva IC43.

⁽⁵⁾ Cfr. par. 3.1.1. report "*The economic impact of modern retail on choice and innovation in the EU food sector*".

⁽⁶⁾ Cfr. par. 21 dell'indagine conoscitiva IC43.

⁽⁷⁾ Cfr. par. 64 dell'indagine conoscitiva IC43.

⁽⁸⁾ Cfr. par. 14 Comunicazione della Commissione — *Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti* in G.U. UE 2009/C 45/02.

⁽⁹⁾ Cfr. par. 545 IC43 e Discorso di presentazione dello studio "*The economic impact of modern retail on choice and innovation in the EU food sector*" tenuto dal Direttore Generale per la Concorrenza della Commissione Europea, Alexander Italianer, a Brussels in data 2 ottobre 2014 accessibile http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2014_04_en.pdf.

⁽¹⁰⁾ Cfr. par. 2 Comunicazione della Commissione, *Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale*, in G.U. UE 2011/C 11/01.

3.- Il procedimento innanzi all'AGCM

Con delibera del 4 dicembre 2013¹¹ l'AGCM ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Centrale Italiana e delle cinque catene distributive ad essa aderenti, Coop Italia, Despar Servizi, Gartico, Discoverde, e Sigma volta ad accertare eventuali violazioni dell'articolo 101 del TFUE in relazione alla costituzione della società comune Centrale Italiana S.r.l., avente funzione di centrale di acquisto, ai singoli contratti di collaborazione e alle concrete condotte adottate da queste imprese.

Centrale Italiana è la più grande supercentrale di acquisto in Italia. La quota congiunta detenuta dalle catene aderenti è circa del 23% sul totale delle vendite nazionali effettuate dalla GDO, valore quasi doppio rispetto alla quota detenuta dalla seconda supercentrale. Centrale Italiana è una società cooperativa il cui capitale sociale è suddiviso tra le società Coop Italia, Despar Servizi, Gartico e Discoverde. Sigma, invece, non partecipa a Centrale Italiana ma ne usufruisce indirettamente dei servizi, attraverso un contratto di collaborazione con Coop Italia. La collaborazione, quindi, tra Centrale Italiana e le catene distributive avviene sia mediante partecipazione al capitale sociale, sia mediante la sottoscrizione di specifici contratti con Coop Italia, società capofila e mandataria della supercentrale.

Centrale Italiana negozia con i fornitori i contratti quadro in cui sono stabiliti i listini prezzi e le principali voci sconto e di contributo che regolano le transazioni che avvengono direttamente tra produttori e imprese distributive. Alle catene aderenti è fatto divieto di ricontattare le voci già contrattate: esse possono quindi ottenere dai fornitori condizioni migliorative solo negoziando, ad un livello successivo di contrattazione, ulteriori voci che non siano già state oggetto di trattativa in sede di supercentrale. L'attività di contrattazione avviene quindi a due livelli: quello delle "condizioni quadro" trattate da Centrale Italiana e quelle cd "decentralizzate" trattate a livello di singola catena.

L'AGCM ha accertato che nell'ambito di Centrale Italiana avviene uno scambio di informazioni altamente sensibili. Ai fini della contrattazione comune le singole catene si scambiano informazioni riguardo non solo i costi e le condizioni di acquisto, ma anche al valore totale degli acquisti e delle vendite dei singoli prodotti.

Con il provvedimento di apertura dell'istruttoria l'AGCM ha contestato l'esistenza di effetti pregiudizievoli alla concorrenza tanto nei mercati dell'approvvigionamento, dove le catene acquistano i prodotti agroalimentari dai produttori, quanto nei mercati a valle dove le imprese operano come venditori ai consumatori. In particolare, l'AGCM ha considerato rilevanti le elevate quote che le catene aderenti a Centrale Italiana hanno in numerosi mercati locali della distribuzione commerciale al pubblico. Mentre, infatti, i mercati dell'approvvigionamento hanno generalmente dimensione nazionale, i mercati della vendita al pubblico hanno dimensioni geografica locale in considerazione dell'importanza attribuita dai consumatori alla prossimità del punto vendita.

Secondo l'impianto accusatorio dell'Autorità, le elevate quote di mercato delle catene distributive in numerosi mercati locali della distribuzione rafforzerebbero il potere negoziale di Centrale Italiana nei mercati dell'approvvigionamento, in quanto le imprese produttrici che vogliono garantirsi una presenza diffusa in tutte le aree geografiche sono in qualche misura obbligate a relazionarsi con le imprese aderenti a Centrale Italiana.

Riportandosi alle risultanze dell'indagine conoscitiva l'Autorità ha evidenziato che l'esercizio del potere negoziale comporterebbe nei mercati dell'approvvigionamento non solo una compressione dei margini di guadagno per le imprese produttive più deboli, ma anche farraginose condizioni contrattuali che lascerebbero alle catene distributive ampi margini di modifiche unilaterali. Inoltre, il potere negoziale della supercentrale di acquisto permetterebbe l'imposizione di sconti e contributi per servizi espositivi, distributivi e promozionali a volte non voluti dai fornitori e spesso inadeguati al valore della controprestazione. Tali effetti restrittivi, che comporterebbero una riduzione della capacità di competere dei produttori contrattualmente più deboli, non sarebbero giustificati in termini di efficienze nelle negoziazioni, in quanto la contrattazione con la supercentrale di acquisto non sostituirebbe, ma si aggiunge alla contrattazione con le singole catene, aumentandone la complessità e i tempi di conclusione delle trattative.

Secondo l'AGCM, l'alleanza tra le catene distributive sarebbe in grado di produrre effetti negativi anche sui mercati a valle della vendita ai consumatori finali. Essa faciliterebbe il coordinamento delle politiche di

⁽¹¹⁾ AGCM 4 dicembre 2013, provv. avvio istruttoria n. 24649 - CENTRALE D'ACQUISTO PER LA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA (I768) in Boll. n. 52/2013.

vendita, o, almeno, ridurrebbe sostanzialmente gli incentivi alla concorrenza reciproca a causa della condivisione dei costi di approvvigionamento e dell'uniformizzazione dei servizi offerti. Il coordinamento sarebbe anche facilitato dallo scambio di informazioni sensibili che avviene tra le imprese aderenti a Centrale Italiana. Tali elementi di facilitazione della collusione tra le catene distributive renderebbero meno probabile che i prezzi di acquisto più bassi ottenuti attraverso la negoziazione congiunta siano trasferiti ai consumatori nei mercati a valle di venti province italiane che vedono le imprese aderenti a Centrale Italiana detenere congiuntamente quote di mercato superiori al 40%.

In risposta alle criticità di natura concorrenziale sollevate dall'AGCM nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, le imprese investigate hanno proposto ai sensi dell'art. 14 ter della l. n. 287/1990 impegni al fine di far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria medesima. Gli impegni proposti possono essere riassunti nelle seguenti misure: 1) scioglimento di Centrale Italiana a partire dal 2015 e l'obbligo per la stessa di limitarsi a concludere le trattative relative al 2014; 2) interruzioni di tutti i rapporti di collaborazione tra le imprese aderenti a Centrale Italiana, eccezion fatta per le collaborazioni bilaterali tra Sigma e Coop Italia e tra Discoverde e Coop Italia relativamente a specifici ambiti.

L'AGCM dopo aver pubblicato gli impegni presentati dalle imprese per la consultazione con i terzi interessati e non aver ricevuto alcuna osservazione, ha ritenuto gli impegni idonei a far venire meno i profili concorrenziali e ha chiuso il procedimento senza accertamento dell'infrazione e comminazione della sanzione.

4.- *Commento*

4.1. *Gli accordi di acquisto in comune*

Le supercentrali di acquisto possono essere definite accordi tra catene distributive volti a ottenere risparmi di costo nella fase di acquisto delle merci attraverso la negoziazione collettiva con i fornitori. In passato¹² accordi tra le imprese acquirenti volti a fissare le condizioni di acquisto da applicare ai produttori sono stati considerati restrizioni della concorrenza per oggetto, ovvero, le violazioni più pericolose della normativa antitrust. La giurisprudenza delle corti europee¹³ definisce, infatti, le restrizioni per oggetto quelle forme di coordinamento tra imprese che rivelano un grado di dannosità per la concorrenza sufficiente perché si possa ritenere che l'esame dei loro effetti non sia necessario per accertarne l'illiceità.

L'atteggiamento della Commissione nei confronti degli accordi di acquisto sembra essere mutato nelle Linee Diretrici adottate nel 2011, che dedicano a questo tipo di accordi una sezione specifica. Le Linee Diretrici danno nel complesso una valutazione positiva degli accordi di acquisto in comune in quanto "*mirano a creare potere degli acquirenti, il che può tradursi in prezzi più bassi per i consumatori*". Viene escluso, quindi, che gli accordi di acquisto in comune attraverso cui le parti stabiliscono il prezzo da pagare ai fornitori possano essere considerati restrizioni della concorrenza per oggetto. La valutazione della loro legittimità dipenderà, invece, dagli effetti sulla concorrenza prodotti nel caso specifico, avendo come parametro il benessere dei consumatori. In tal senso, le Linee Diretrici individuano come principale criticità concorrenziale i possibili effetti restrittivi nei mercati a valle dove le parti dell'accordo di acquisto in comune opera-

⁽¹²⁾ Nei casi dei cartelli del tabacco greggio in Italia (Commissione Europea - Caso COMP/C.38.281/B.2 — *Tabacco greggio, Italia* del 20 ottobre 2005) e in Spagna (Commissione Europea - Caso COMP/C.38.238/B.2) — *Tabacco greggio — Spagna* del 20 ottobre 2004) la fissazione dei prezzi di acquisto del tabacco greggio e la ripartizione dei quantitativi acquistati furono considerate infrazioni molto gravi, in quanto in grado di alterare la disponibilità dei produttori a produrre oltre che limitare la concorrenza tra gli acquirenti nei mercati a valle.

⁽¹³⁾ In tal senso, in particolare, Corte di Giustizia, 30 giugno 1966, in causa 56/65, *LTM c. MBU*, par. 15, nonché Corte di Giustizia, 14 marzo 2013, in causa C-32/11, *Allianz Hungária Biztosító e a.*, par. 34. Sulla nozione di restrizione per oggetto è recentemente intervenuta la Corte di Giustizia con la sentenza dell'11 settembre 2014 *Groupement des cartes bancaires (CB) contro Commissione europea*, caso C-67/13, che, confermando la non necessità di esaminare gli effetti delle restrizioni per oggetto, tuttavia stabilisce che è necessario verificare se tale restrizione della concorrenza presenti un grado sufficiente di dannosità per poter essere qualificata come restrizione «per oggetto».

no come venditori ai consumatori. Esse recitano: “se [...] si verifica una cooperazione tra acquirenti in concorrenza tra loro, che non sono attivi nello stesso mercato di vendita rilevante [...], è improbabile che l'accordo provochi effetti restrittivi sulla concorrenza, a meno che le parti detengano nei mercati d'acquisto una posizione di cui potrebbero avvalersi per compromettere la posizione concorrenziale degli altri operatori nei rispettivi mercati di vendita”¹⁴. In sintesi, alla luce delle Linee Diretrici la valutazione degli accordi di acquisto in comune dipende principalmente dalle conseguenze che questi hanno sui consumatori, la cui tutela viene così anteposta agli interessi dei soggetti che operano negli altri livelli della catena produttiva. Tale posizione, tuttavia, non trova totalmente allineata la giurisprudenza delle corti europee. Nella nota sentenza T-Mobile la Corte di Giustizia ha affermato che “l'art. 81 CE, come le altre regole in materia di concorrenza enunciate nel Trattato, non è destinato a tutelare soltanto gli interessi immediati di singoli concorrenti o consumatori, bensì la struttura del mercato e, in tal modo, la concorrenza in quanto tale”¹⁵. Questo disallineamento non appare di poco conto nella valutazione delle supercentrali di acquisto. A seconda se si prenderà come riferimento il benessere del consumatore o la struttura del mercato la valutazione avrà un esito diverso. Un accordo restrittivo della concorrenza nei mercati a monte dell'approvvigionamento potrebbe non avere effetti sui mercati a valle di vendita. Se attraverso il coordinamento delle strategie di acquisto delle imprese acquirenti vengono imposte ai produttori condizioni che non avrebbero accettato in negoziazioni individuali, si verifica una restrizione della concorrenza a prescindere da quali siano gli effetti dell'accordo nei mercati a valle.

Nel caso di specie l'Autorità nazionale ha indagato i possibili effetti restrittivi della supercentrale di acquisto Centrale Italiana sia nei mercati di approvvigionamento, che in quelli a valle di vendita. L'AGCM ha preso in considerazione anche i possibili pregiudizi che i produttori potrebbero aver subito a causa di Centrale Italiana. Questo orientamento appare preferibile anche nell'ipotesi in cui si volesse dare valore preminente al benessere del consumatore.

Una lettura sistematica dell'Art. 101 del TFUE e degli artt. 2 e 4 della L. n. 287/1990 suggerisce, infatti, che

il benessere del consumatore sia preso in considerazione solo dopo aver valutato gli effetti restrittivi dell'accordo nei vari mercati interessati, in quanto elemento costitutivo della deroga al divieto di intese restrittive. Come è noto, la disciplina prevede che intese in violazione dell'art. 101, comma 1, TFUE o dell'equivalente nazionale art. 2 della L. n. 287/1990, in quanto restrittive della concorrenza possano essere ritenute lecite se soddisfano le condizioni di cui all'art. 101, comma 3, TFUE o dell'art. 4 della L. n. 287/1990. Le condizioni per la deroga al divieto di intese restrittive sono: 1) che l'accordo restrittivo produca dei miglioramenti delle condizioni di mercato, 2) sia indispensabile per l'ottenimento di tale risultato, 3) almeno una parte vada a vantaggio dei consumatori, 4) non sia eliminata la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti rilevanti. Il benessere dei consumatori, quindi, non elimina la natura restrittiva della condotta, ma al ricorrere degli altri presupposti ne esclude l'antigiuridicità.

4.2. Gli impegni

Nel caso in esame l'AGCM, avendo chiuso il procedimento con l'accettazione degli impegni presentati dalle imprese investigate, non è giunta a una valutazione conclusiva sul rapporto tra le restrizioni nei mercati dell'approvvigionamento e il benessere del consumatore nei mercati a valle. L'AGCM non chiarisce se i mercati dell'approvvigionamento e quelli della vendita abbiano pari dignità o se la sospettata natura illecita di Centrale Italiana dipenda unicamente dal rischio di coordinamento dei comportamenti delle catene distributive nei mercati a valle.

Il mancato contributo alla funzione interpretativa della giurisprudenza costituisce uno degli svantaggi dell'istituto degli impegni. In passato l'AGCM è stata criticata per aver fatto un eccessivo utilizzo di questo strumento, i cui altri effetti negativi possono essere individuati nella diminuzione della deterrenza, nella deriva regolatoria delle funzioni dell'Autorità, nel pregiudizio alle azioni di risarcimento danni che non potranno avvalersi dell'accertamento dell'infrazione e infine nel rischio di apertura di istruttorie poco comprovate. Tuttavia, nel caso di specie il ricorso agli impegni

⁽¹⁴⁾ Cfr. par. 212 delle *Linee Diretrici*, cit.

⁽¹⁵⁾ Cfr. par. 38 della Sentenza della Corte di Giustizia (Terza Sezione) del 4 giugno 2009 *T-Mobile Netherlands* Causa C-8/08.

sembra essere giustificato dalla specificità della questione. Si consideri, infatti, che alla luce delle Linee Diretrici le supercentrali di acquisto sono generalmente valutate positivamente. Le indagini conoscitive sia della Commissione che dell'AGCM ne hanno evidenziato gli effetti pro-competitivi nella misura in cui questi accordi consentono di ottenere dei miglioramenti nei costi di acquisto e vi siano sufficienti incentivi a trasferire la riduzione dei prezzi nei mercati a valle a favore dei consumatori.

In casi come questo, ove non è facile tracciare la linea di confine tra il comportamento lecito e illecito, gli impegni si rivelano uno strumento prezioso per la tutela della concorrenza, in quanto permettono di trovare il giusto punto di equilibrio tra ripristino della concorrenza e compressione della libertà dei comportamenti delle imprese. Come la stessa Corte di Giustizia ha affermato, gli impegni consentono alle imprese di prendere pienamente parte al procedimento, proponendo le soluzioni che esse ritengono più appropriate e adeguate per rispondere alle preoccupazioni concorrenziali¹⁶. Si evita, in questo modo, una decisione di accertamento dell'infrazione e il conseguente ordine di eliminare la stessa che, in quanto intervento unilaterale e autoritativo, potrebbe stravolgere l'operatività delle imprese oltre quanto necessario. Lo strumento degli impegni consente così di limitare il danno che potrebbe essere arrecato al mercato da quello che gli economisti definiscono "errore di tipo 2" ovvero la proibizione di comportamenti che in realtà non sono anti-concorrenziali.

L'adozione di decisioni concernenti gli impegni non è invece opportuna nei casi in cui il comportamento restrittivo o lesivo della concorrenza appare sufficientemente grave da far ritenere appropriata l'imposizione di una sanzione.¹⁷

Nel caso in esame vi è da dire che con l'accettazione degli impegni l'AGCM ha raggiunto, eccezion fatta per le sanzioni, lo stesso risultato che avrebbe potuto ottenere con una decisione di divieto ai sensi dell'art. 15 della L. n. 287/1990. Se l'Autorità avesse accertato che Centrale Italiana e i sottostanti accordi violavano le norme a tutela della concorrenza ne avrebbe ordinato lo scioglimento. Lo stesso risultato è stato rag-

giunto attraverso l'accettazione degli impegni con indubbi vantaggi in termini economia processuale. Si tratta, però, di una decisione condivisa dalle imprese investigate. Per questi motivi e poiché gli accordi per l'acquisto in comune, anche alla luce delle Linee diretrici, non appaiono *prima facie* violazioni gravi della concorrenza, appare opportuna la decisione dell'AGCM di accettare gli impegni proposti dalle catene distributive senza accertare l'infrazione e comminare sanzioni economiche.

ABSTRACT

The Italian Competition Authority closed with a commitment decision an investigation into the buying alliance Centrale Italiana and five competing large retail chains which are members of it. Therefore, the investigation, which was aimed to verify whether the buying alliance was in breach of Art. 101 TFEU, was closed without ascertaining the infringement. The Authority made binding the commitments of the investigated parties to wind-up the buying alliance and to terminate every bilateral agreements among themselves.

In the last years the food supply chain has been under the scrutiny of many European competition authorities because of the complaints of producers about the increasing bargaining power of retailers. The buying alliances increase further this buying power, but can lead to lower prices for consumers.

In the case at hand the Italian Competition Authority considered the economic effects of the buying alliance both in the upstream market of product procurement and in the downstream market of product distribution to consumers. However, by adopting a commitment decision the Authority has not drawn the conclusions on the limits of the legality of buying alliances.

Notwithstanding the disadvantages of the commitment decisions, such as legal uncertainty, the decision of the Authority to accept the commitments in this case appears to be appropriate. The winding-up of the buying alliance has eliminated the root of the competition concerns.

□

⁽¹⁶⁾ Cfr. par.35 della Sentenza della Corte di Giustizia (grande sezione) del 29 giugno 2010 *Commissione europea contro Alrosa Company Ltd.*

⁽¹⁷⁾ Cfr. considerando n. 13 del Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, e il par. 6 della *Comunicazione dell'AGCM sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287* adottato con prov. n. 23863 del 6 settembre 2012 in Boll. n. 35/2012.