

## SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

26 novembre 2015 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Concorrenza – Articolo 101, paragrafo 1, TFUE – Applicazione di una normativa nazionale analoga – Competenza della Corte – Nozione di “accordo avente per oggetto di restringere la concorrenza” – Contratti di locazione commerciale – Centri commerciali – Diritto del locatario di riferimento di opporsi alla locazione da parte del locatore di spazi commerciali a terzi»

Nella causa C-345/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Augstākā tiesa (Corte suprema, Lettonia), con decisione dell'11 luglio 2014, pervenuta in cancelleria il 17 luglio 2014, nel procedimento

**SIA «Maxima Latvija»**

contro

**Konkurences padome,**

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da L. Bay Larsen, presidente della Terza Sezione, facente funzione di presidente della Quarta Sezione, J. Malenovský, M. Safjan, A. Prechal e K. Jürimäe (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Wathelet

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 25 giugno 2015,

considerate le osservazioni presentate:

- per la SIA «Maxima Latvija», da M. Gailis e L. Mervina, advokāti, e da A. Šteinmanis;
- per il governo lettone, da I. Kalniņš e J. Treijs-Gigulis, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, da G. Eberhard, in qualità di agente;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da N. Khan, F. Ronkes Agerbeek e I. Rubene, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la SIA «Maxima Latvija» (in prosieguo: la «Maxima Latvija») e la Konkurences padome (consiglio per la concorrenza), in ordine a un'ammenda inflitta da quest'ultima alla Maxima Latvija per aver concluso, con alcuni centri commerciali, una serie di contratti di locazione commerciale contenenti una clausola avente un oggetto anticoncorrenziale.

### **Contesto normativo**

- 3 Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, della legge sulla concorrenza (Konkurences likums):

«Sono vietati e nulli sin dalla loro conclusione gli accordi tra operatori nel mercato il cui oggetto o effetto sia impedire, restringere o falsare la concorrenza nel territorio della Lettonia, intendendosi come tali gli accordi relativi:

(...)

- 7) a atti (o astensione da atti) che inducono un altro operatore economico ad abbandonare un determinato mercato o che ostacolano l'entrata di un potenziale operatore in un determinato mercato».

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

- 4 La Maxima Latvija - operatore lettone nel settore del commercio al dettaglio, prevalentemente, di prodotti alimentari - gestisce supermercati. Tale società ha concluso, con alcuni centri commerciali situati in Lettonia, una serie di contratti di locazione commerciale di spazi commerciali all'interno di detti centri.
- 5 Dopo aver analizzato 119 di tali contratti, il consiglio per la concorrenza ha rilevato che 12 di essi contenevano una clausola che accordava alla Maxima Latvija, nella sua qualità di «locatario di riferimento», il diritto di acconsentire alla locazione a terzi, da parte del locatore, di spazi commerciali non locati alla Maxima Latvija. Dalla decisione di rinvio si evince che il «locatore di riferimento» è il supermercato che offre beni di largo consumo che, in un centro commerciale, generalmente occupa la parte più ampia o principale della superficie di tale centro.
- 6 Giacché i contratti di locazione commerciale contenenti la clausola di cui al procedimento principale costituiscono accordi verticali aventi per oggetto di impedire, restringere o falsare la concorrenza, il consiglio per la concorrenza ha adottato una decisione nella quale ha dichiarato che tali accordi violavano l'articolo 11, paragrafo 1, punto 7, della legge sulla concorrenza, senza che fosse necessario dimostrare che essi rendevano, in pratica, difficile l'accesso al mercato a operatori privati. Il consiglio per la concorrenza ha, quindi, inflitto alla Maxima Latvija un'ammenda pari a 25 000 lats lettone (LVL) (circa EUR 35 770).
- 7 La Maxima Latvija ha proposto un ricorso di annullamento contro tale decisione dinanzi all'Administratīvā apgabaltiesa (Tribunale amministrativo regionale), la quale l'ha respinto con sentenza del 28 giugno 2013. Tale giudice ha affermato che, atteso il potere di mercato della Maxima Latvija sul mercato della vendita al dettaglio, la finalità degli accordi oggetto di causa era di ostacolare la concorrenza e che, pertanto, non era necessario dimostrarne gli eventuali effetti sulla concorrenza.

- 8 La Maxima Latvija ha proposto ricorso per cassazione avverso tale sentenza dinanzi al giudice del rinvio. Essa ha addotto, in sostanza, che l'Administratīvā apgabaltiesa (Tribunale amministrativo regionale) ha commesso un errore di diritto, in quanto ha confermato l'analisi del consiglio per la concorrenza secondo la quale gli accordi di cui al procedimento principale avevano per oggetto di restringere la concorrenza.
- 9 Il giudice del rinvio osserva, in primo luogo, che è pacifico tra le parti nel procedimento principale che detti accordi non sono di natura tale da incidere sul commercio tra gli Stati membri. Detto giudice ritiene, tuttavia, che il tenore dell'articolo 11, paragrafo 1, della legge sulla concorrenza sia, in sostanza, analogo a quello dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE e che tale legge debba essere applicata conformemente a quanto richiesto dal diritto dell'Unione. Lo stesso giudice sottolinea, inoltre, che esiste un interesse manifesto a che le disposizioni o le nozioni derivanti dal diritto dell'Unione costituiscano l'oggetto di un'interpretazione uniforme. Esso rileva, in secondo luogo, che la giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE non consente di determinare con certezza se accordi quali quelli di cui trattasi possano essere qualificati come accordi aventi per oggetto di restringere il gioco della concorrenza, a norma di tale disposizione.
- 10 Alla luce di quanto precede, l'Augstākā tiesa (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l'accordo in discussione nella presente causa, concluso tra un locatore di locali commerciali e un commerciante al dettaglio (locatario di riferimento), che limita il diritto del locatore di decidere unilateralmente, in assenza del consenso del menzionato locatario di riferimento, di concedere in locazione altri locali commerciali a potenziali concorrenti di quest'ultimo, possa essere considerato come un accordo tra imprese il cui oggetto è impedire, restringere o falsare la concorrenza, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.
  - 2) Se sia necessario, ai fini della valutazione della compatibilità di tale accordo con quanto disposto dall'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, effettuare un'analisi della struttura del mercato e quale debba eventualmente essere il suo oggetto.
  - 3) Se il potere di mercato dei partecipanti all'accordo in esame nella fattispecie e il suo possibile aumento siano circostanze da tenere necessariamente in considerazione ai fini della valutazione della compatibilità di tale accordo con quanto disposto dall'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.
  - 4) Se, qualora per accertare la natura dell'accordo e dimostrare che ricorrono gli elementi rilevanti dell'accordo vietato sia necessario valutare la possibilità che esso sia dannoso per il mercato, tale possibilità possa essere parimenti sufficiente per dichiarare che detto accordo configura un accordo vietato, senza verificare se si siano concretamente prodotti effetti sfavorevoli».

### **Sulle questioni pregiudiziali**

#### *Osservazioni preliminari*

- 11 Occorre accertare se la Corte sia competente a rispondere alle questioni sollevate. L'Augstākā tiesa (Corte suprema) rileva, infatti, nella decisione di rinvio, che gli accordi di cui al procedimento principale riguardano una situazione puramente interna e non incidono sul commercio tra gli Stati membri. Pertanto, l'articolo 101 non troverebbe applicazione nella presente controversia.

12 A tal proposito, la Corte si è ripetutamente dichiarata competente a statuire sulle domande di pronuncia pregiudiziale vertenti su disposizioni del diritto dell'Unione in situazioni in cui i fatti della causa principale si collocavano al di fuori della sfera di applicazione diretta di tale diritto, purché le suddette disposizioni fossero state rese applicabili dalla normativa nazionale, la quale si uniformava, per le soluzioni date a fattispecie puramente interne, a quelle adottate dal diritto dell'Unione. Infatti, in simili casi, secondo una costante giurisprudenza della Corte, vi è un sicuro interesse dell'Unione europea a che, per evitare future divergenze d'interpretazione, le disposizioni o le nozioni riprese dal diritto dell'Unione ricevano un'interpretazione uniforme, a prescindere dalle condizioni in cui verranno applicate (v., in particolare, sentenze Allianz Hungária Biztosító e a., C-32/11, EU:C:2013:160, punto 20, nonché FNV Kunsten Informatie en Media, C-413/13, EU:C:2014:2411, punto 18).

13 È quanto avviene, secondo il giudice del rinvio, nel caso dell'articolo 11, paragrafo 1, della legge sulla concorrenza, poiché tale disposizione riproduce il contenuto essenziale dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.

14 Alla luce di quanto precede, occorre concludere che la Corte è competente a rispondere alle questioni sollevate.

*Sulla prima questione*

15 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE debba essere interpretato nel senso che la sola circostanza che un contratto di locazione commerciale di un supermercato situato in un centro commerciale contenga una clausola che accorda al locatario il diritto di opporsi alla locazione da parte del locatore, all'interno del medesimo centro, di spazi commerciali ad altri locatari, implichi che tale contratto abbia per oggetto di restringere la concorrenza ai sensi di tale disposizione.

16 Si deve ricordare che, perché ricada nel divieto enunciato all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, un accordo deve avere «per oggetto o per effetto» di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza in seno al mercato interno. Secondo una giurisprudenza costante della Corte a partire dalla sentenza LTM (56/65, EU:C:1966:38), l'alternatività di tali condizioni, espressa dalla disgiunzione «o», rende necessario innanzitutto considerare l'oggetto stesso dell'accordo, tenuto conto del contesto economico nel quale quest'ultimo deve trovare applicazione (v., in particolare, sentenze Pierre Fabre Dermo-Cosmétique, C-439/09, EU:C:2011:649, punto 34 e giurisprudenza ivi citata, nonché Allianz Hungária Biztosító e a., C-32/11, EU:C:2013:160, punto 33).

17 Pertanto, nel caso in cui venga dimostrato l'oggetto anticoncorrenziale di un accordo, non è necessario indagare i suoi effetti sulla concorrenza. Però, nel caso in cui l'analisi del contenuto dell'accordo non abbia rivelato un grado sufficiente di dannosità per la concorrenza, occorrerà esaminare i suoi effetti e, per poterlo vietare, dovranno sussistere tutti gli elementi comprovanti che il gioco della concorrenza è stato, di fatto, impedito, ristretto o falsato in modo sensibile (v., in particolare, sentenze Allianz Hungária Biztosító e a., C-32/11, EU:C:2013:160, punto 34; v., in tal senso, sentenze CB/Commissione, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, punto 52, nonché Dole Food e Dole Fresh Fruit Europe/Commissione, C-286/13 P, EU:C:2015:184, punto 116).

18 Per quanto riguarda la nozione di restrizione della concorrenza «per oggetto», la Corte ha dichiarato che essa dev'essere interpretata restrittivamente e che può essere applicata solo ad alcuni tipi di coordinamento tra imprese che presentano un grado di dannosità per la concorrenza sufficiente perché si possa ritenere che l'esame dei loro effetti non sia necessario (v., in tal senso, sentenza CB/Commissione, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, punto 58). Tale giurisprudenza si fonda sul fatto che talune forme di coordinamento tra imprese possono essere considerate, per loro stessa natura, dannose per il buon funzionamento del

normale gioco della concorrenza (sentenza CB/Commissione, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).

- 19 È pacifico, a tale riguardo, che la probabilità che certi comportamenti collusivi, quali quelli che portano alla fissazione orizzontale dei prezzi da parte di cartelli, abbiano effetti negativi, in particolare, sul prezzo, sulla quantità o sulla qualità dei prodotti e dei servizi, è talmente alta che può essere ritenuto inutile, ai fini dell'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, dimostrare che tali comportamenti hanno effetti concreti sul mercato (v., in tal senso, in particolare, sentenza Clair, 123/83, EU:C:1985:33, punto 22). L'esperienza, infatti, dimostra che tali comportamenti determinano riduzioni della produzione e aumenti dei prezzi, dando luogo ad una cattiva allocazione delle risorse a detrimento, in particolare, dei consumatori (sentenza CB/Commissione, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, punto 51).
- 20 Alla luce della giurisprudenza appena richiamata, il criterio giuridico essenziale per determinare se un accordo comporti una restrizione della concorrenza «per oggetto» risiede quindi nel rilievo che un simile accordo presenta, di per sé, un grado di dannosità per la concorrenza sufficiente per ritenere che non sia necessario individuarne gli effetti (v., in tal senso, sentenza CB/Commissione, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, punto 57).
- 21 Nel caso di specie, dal fascicolo sottoposto alla Corte emerge che la Maxima Latvija non si trova in una situazione di concorrenza con i centri commerciali con i quali essa ha concluso i contratti di cui al procedimento principale. Sebbene la Corte abbia già dichiarato che una circostanza di tale sorta non esclude minimamente che un accordo possa configurare una restrizione della concorrenza «per oggetto» (v., in tal senso, sentenza Allianz Hungária Biztosító e a., C-32/11, EU:C:2013:160, punto 43 e giurisprudenza ivi citata), occorre tuttavia rilevare che gli accordi di cui al procedimento principale non rientrano tra quelli che possono pacificamente essere considerati, per loro stessa natura, dannosi per il buon funzionamento della concorrenza.
- 22 Anche laddove la clausola di cui trattasi avesse potenzialmente l'effetto di restringere l'accesso dei concorrenti della Maxima Latvija a determinati centri commerciali nei quali tale società gestisce un supermercato, una simile circostanza, quand'anche dimostrata, non implica manifestamente che i contratti che contengono tale clausola impediscono, restringono o falsano, per via della stessa natura di quest'ultima, il gioco della concorrenza nel mercato di riferimento, vale a dire il mercato locale del commercio al dettaglio di prodotti alimentari.
- 23 Invero, considerato il contesto economico nel quale gli accordi, quali quelli di cui al procedimento principale, devono essere applicati, l'analisi del loro tenore non consentirebbe, alla luce degli elementi comunicati dal giudice del rinvio, di rilevare, in maniera manifesta, un grado di dannosità per la concorrenza sufficiente perché detti accordi possano essere considerati come costitutivi di una restrizione della concorrenza per oggetto ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.
- 24 Alla luce di tutte le considerazioni suesposte, occorre rispondere alla prima questione affermando che l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE dev'essere interpretato nel senso che la sola circostanza che un contratto di locazione commerciale di un supermercato situato in un centro commerciale contenga una clausola che accorda al locatario il diritto di opporsi alla locazione da parte del locatore, all'interno del medesimo centro, di spazi commerciali ad altri locatari, non implica che tale contratto abbia per oggetto di restringere la concorrenza ai sensi di tale disposizione.

*Sulle questioni seconda, terza e quarta*

- 25 Con le sue questioni seconda, terza e quarta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, a quali condizioni contratti di locazione commerciale,

quali quelli di cui al procedimento principale, possano essere considerati come costitutivi di un accordo avente «per effetto» di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.

- 26 A tale riguardo, la Corte ha dichiarato che ai fini della valutazione degli effetti di un accordo sulla concorrenza si deve tenere conto del contesto economico e giuridico in cui esso si inserisce e nel quale può concorrere, con altri, a produrre un effetto globale sul gioco della concorrenza (sentenze *Delimitis*, C-234/89, EU:C:1991:91, punto 14 e giurisprudenza ivi citata, nonché ordinanza *Unilever Bestfoods/Commissione*, C-552/03 P, EU:C:2006:607, punto 84).
- 27 Nel caso di specie, la valutazione dell'incidenza dei contratti in questione sulla concorrenza richiede, in primo luogo, che si prendano in considerazione tutti gli elementi che determinano l'accesso al mercato di riferimento, al fine di valutare se, nei bacini di utenza in cui si inseriscono i centri commerciali coperti da tali contratti, esistano concrete ed effettive possibilità per un concorrente di stabilirvisi, in particolare attraverso l'occupazione di spazi commerciali situati in altri centri commerciali ubicati in tali aree o attraverso l'occupazione di altri spazi commerciali al di fuori di tali centri commerciali. A tal fine, occorre prendere in considerazione, segnatamente, la disponibilità e l'accessibilità del fondo commerciale nei bacini di utenza interessati, nonché l'esistenza di barriere economiche, amministrative o regolamentari che ostino all'entrata di nuovi concorrenti in tali aree (v., per analogia, sentenza *Delimitis*, C-234/89, EU:C:1991:91, punti 20 e 21).
- 28 In secondo luogo, occorre analizzare le condizioni nelle quali si sviluppa il gioco della concorrenza sul mercato di riferimento. Si tratta, a questo riguardo, di conoscere non solo il numero e la dimensione degli operatori presenti su tale mercato, ma altresì il grado di concentrazione di detto mercato, la fedeltà dei consumatori alle marche esistenti e le abitudini di consumo (v., per analogia, sentenza *Delimitis*, C-234/89, EU:C:1991:91, punto 22).
- 29 Solo qualora, al termine di un'approfondita analisi del contesto economico e giuridico, nel quale si inseriscono i contratti di cui al procedimento principale, nonché delle peculiarità del mercato di riferimento, venga rilevato che l'accesso a tale mercato è reso difficile da tutti i contratti simili individuati sul mercato, occorrerà in seguito analizzare in quale misura questi ultimi contribuiscano a un'eventuale compartimentazione di tale mercato, fermo restando che solo gli accordi che contribuiscono in maniera significativa a tale compartimentazione sono vietati (v., per analogia, sentenza *Delimitis*, C-234/89, EU:C:1991:91, punti 23 e 24). L'importanza del contributo di ciascun contratto di cui trattasi a tale effetto di blocco globale dipende dalla posizione delle parti contraenti sul mercato in questione e dalla durata dei contratti (v., per analogia, sentenza *Delimitis*, C-234/89, EU:C:1991:91, punto 25).
- 30 Inoltre, occorre precisare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE non limita tale valutazione ai soli effetti attuali, poiché la stessa deve tenere conto anche degli effetti potenziali dell'accordo o della pratica in questione sulla concorrenza (v., in tal senso, sentenza *Asnef-Equifax e Administración del Estado*, C-238/05, EU:C:2006:734, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).
- 31 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni seconda, terza e quarta affermando che possono essere considerati come costitutivi di un accordo avente «per effetto» di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, i contratti di locazione commerciale, quali quelli di cui al procedimento principale, di cui si accerti, al termine di un'approfondita analisi del contesto economico e giuridico nel quale questi ultimi si inseriscono, nonché delle peculiarità del mercato di riferimento interessato, che contribuiscono in maniera significativa a un'eventuale compartimentazione di tale mercato. L'importanza del contributo di ciascun contratto a tale

compartimentazione dipende, segnatamente, dalla posizione delle parti contraenti su detto mercato e dalla durata di tale contratto.

### **Sulle spese**

32 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

- 1) L'articolo 101, paragrafo 1, TFUE dev'essere interpretato nel senso che la sola circostanza che un contratto di locazione commerciale di un supermercato situato in un centro commerciale contenga una clausola che accorda al locatario il diritto di opporsi alla locazione da parte del locatore, all'interno del medesimo centro, di spazi commerciali ad altri locatari, non implica che tale contratto abbia per oggetto di restringere la concorrenza ai sensi di tale disposizione.**
- 2) Possono essere considerati come costitutivi di un accordo avente «per effetto» di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, i contratti di locazione commerciale, quali quelli di cui al procedimento principale, di cui si accerti, al termine di un'approfondita analisi del contesto economico e giuridico nel quale questi ultimi si inseriscono, nonché delle peculiarità del mercato di riferimento interessato, che contribuiscono in maniera significativa a un'eventuale compartimentazione di tale mercato. L'importanza del contributo di ciascun contratto a tale compartimentazione dipende, segnatamente, dalla posizione delle parti contraenti su detto mercato e dalla durata di tale contratto.**

Firme

---

\* Lingua processuale: il lettone.