

4

RAPPORTI INTERNAZIONALI

COMMISSIONE EUROPEA

L'Autorità partecipa, nell'ambito dei Comitati consultivi, al processo decisionale relativo all'applicazione a livello comunitario degli articoli 81 e 82 del Trattato CE e del Regolamento concentrazioni n. 4064/89 (come modificato dal Regolamento n. 1310/97). Essa inoltre coopera con la Commissione, insieme alle altre autorità nazionali di concorrenza, nella definizione dei nuovi orientamenti della politica comunitaria di concorrenza. In quest'ultimo ambito, di particolare rilievo sono state le discussioni relative al Libro Bianco della Commissione sulla modernizzazione delle regole di applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato. Sono stati inoltre compiuti importanti progressi nella riforma del trattamento delle intese verticali, con l'adozione di un nuovo Regolamento generale di esenzione. Recentemente la Commissione ha avviato un analogo processo di revisione del trattamento delle intese orizzontali. Nel corso dell'anno, sono stati inoltre discussi tre progetti di Comunicazione in materia di concentrazioni.

Riguardo ai rapporti internazionali in materia di concorrenza, nel 1999 l'Unione europea ha stipulato un accordo di cooperazione bilaterale con il Canada. Infine, la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, ha continuato a svolgere un ruolo attivo volto a promuovere la considerazione delle tematiche concorrenziali nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC)¹.

Nel 1999 le decisioni formali della Commissione europea in applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato CE², pubblicate nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, sono state sedici. Esse riguardano, in particolare, due casi di applicazione del divieto di

Premessa

Le decisioni della Commissione

1. Si rinvia al riguardo al successivo paragrafo dedicato alle attività presso l'OMC.

2. Si fa riferimento alla numerazione degli

articoli del Trattato CE come modificata dal Trattato di Amsterdam.

intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 81.1, dieci esenzioni individuali ai sensi dell'articolo 81.3, quattro casi di accertato abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 82 e, infine, una violazione del combinato disposto degli articoli 82 e 86.

Decisioni relative agli articoli 81 e 82 del Trattato CE

Decisione e data	Norme applicate	Estremi di pubblicazione
P&O Stena Line (26 gennaio 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 163/61 (29.06.1999)
PO/Redevances atterrissage en Finlande (10 febbraio 1999)	art. 82 (divieto senza sanzione)	GUCE L 69/24 (16.03.1999)
PO/ANA Redevances atterrissage au Portugal (10 febbraio 1999)	artt. 82 e 86	GUCE L 69/31 (16.03.1999)
Whitbread (24 febbraio 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 88/26 (31.03.1999)
TPS+7 (3 marzo 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 90/6 (02.04.1999)
IMA (7 aprile 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 106/14 (23.04.1999)
P&I Clubs (12 aprile 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 125/12 (19.05.1999)
EATA (30 aprile 1999)	art. 81.1 (divieto)	GUCE L 193/23 (26.07.1999)
Bass (16 giugno 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 186/1 (19.07.1999)
Scottish and Newcastle (16 giugno 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 186/28 (19.07.1999)
Virgin/British Airways (14 luglio 1999)	art. 82 (divieto)	GUCE L 30/1 (04.02.2000)
Coppa del mondo di calcio 1998 (20 luglio 1999)	artt. 82 e 54 accordo SEE (divieto)	GUCE L 5/55 (08.01.2000)
GEAE/P & W (14 settembre 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 58/17 (03.03.2000)
Reims II (15 settembre 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 275/17 (26.10.99)
British Interactive Broadcasting/Open (15 settembre 1999)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 312/1 (6.12.99)
FEG e TU (26 ottobre 1999)	art. 81.1 (divieto)	GUCE L 39/1 (14.02.2000)

La decisione di divieto adottata ai sensi dell'articolo 81.1 ha riguardato un'intesa di carattere orizzontale. La Commissione è intervenuta nei confronti dell'Europe Asia Trades Agreement (EATA), un accordo tra compagnie marittime di linea relativo ai servizi regolari di trasporto marittimo di merci "containerizzate" dall'Europa del Nord all'Estremo oriente. In particolare, le parti hanno istituito un programma di gestione dei volumi di carico offerti sulle loro navi d'alto mare allo scopo di consentirne un'utilizzazione ottimale e determinare un aumento dei profitti. A tal fine, esse si sono impegnate a scambiarsi informazioni e a non utilizzare una porzione dello spazio delle loro navi per determinate rotte. A sostegno dell'indispensabilità di un simile accordo, le parti hanno sostenuto che sulle rotte commerciali Europa del Nord/Estremo oriente esisterebbe un problema strutturale di capacità di carico eccedentaria rispetto alla domanda di servizi di trasporto. Tale fenomeno determinerebbe imprevedibili e consistenti fluttuazioni dei prezzi dei noli di trasporto e repentine variazioni delle capacità di carico disponibili sul mercato (in particolare, di fronte alla diminuzione dell'entità dei noli molte compagnie marittime sarebbero costrette a uscire dal mercato) con gravi pregiudizi per gli

utilizzatori del servizio. La Commissione non ha accolto tali argomentazioni e ha censurato l'intesa ai sensi dell'articolo 81.1, in considerazione del fatto che l'Europe Asia Trades Agreement ha consentito alle parti di restringere la rispettiva capacità concorrenziale, limitando il volume che ognuna di esse poteva offrire sul mercato. Tale comportamento ha, inoltre, fatto notevolmente lievitare il livello dei prezzi.

Nella seconda decisione di divieto adottata ai sensi dell'articolo 81.1, la Commissione ha rilevato l'esistenza sul mercato olandese di un accordo collettivo di esclusiva, volto a ostacolare l'accesso alle fonti di approvvigionamento di materiale per impianti elettrotecnici ai grossisti non aderenti all'"Associazione olandese per il commercio all'ingrosso nel settore elettrotecnico" (FEG). Tale accordo si è sviluppato in due fasi. In primo luogo, la FEG ha concluso con l'"Associazione olandese dei rappresentanti esclusivi nel settore elettrotecnico" (NAVEG) un *gentleman's agreement*, in virtù del quale la NAVEG si è impegnata a raccomandare ai propri membri di effettuare forniture solo a grossisti aderenti a FEG. In secondo luogo, la FEG e l'impresa TU (il maggior grossista di materiale per impianti elettrotecnici dei Paesi Bassi, nonché il più importante membro della FEG), hanno posto in essere pratiche concordate restrittive della concorrenza per ottenere l'esclusiva nella fornitura anche da parte delle imprese fornitrici non rappresentate in seno alla NAVEG. L'accordo collettivo di esclusiva è stato integrato da intese orizzontali sui prezzi realizzate all'interno della FEG, volte a garantire il mantenimento dei margini di guadagno delle imprese associate. La Commissione ha individuato una relazione diretta tra l'accordo collettivo di esclusiva e le intese sui prezzi: per assicurare la stabilità del cartello sui prezzi, la FEG ha, infatti, tentato di ridurre la potenziale concorrenza proveniente dai grossisti non associati, impedendo a questi ultimi le forniture mediante l'accordo collettivo di esclusiva. La responsabilità della fattispecie contestata è stata imputata anche alla TU, in considerazione dell'influenza esercitata in seno all'associazione, oltre che del ruolo svolto a titolo individuale nelle infrazioni.

Alcune forme di collaborazione tra imprese, pur incidendo in misura sensibile sulla concorrenza e sugli scambi fra Stati membri, possono produrre effetti positivi sul mercato e sono, pertanto, suscettibili di esenzione da parte della Commissione, ai sensi dell'articolo 81.3 del Trattato CE. Nel corso del 1999, la Commissione ha concesso dieci esenzioni individuali.

Nel gennaio 1999, la Commissione ha dichiarato inapplicabili le disposizioni dell'articolo 81.1 all'impresa comune P&O Stena Line notificata da The Peninsular and Oriental Steam Navigation

Company (P&O) e da Stena Line Limited (Stena). P&O Stena Line riunisce le attività di trasporto turistico con navi traghetto svolte dalle parti sulle “rotte brevi” della Manica, nonché le attività di trasporto merci, sempre con navi traghetto, svolte nella Manica occidentale, sulle “rotte brevi” della Manica e nel Mare del Nord. Le parti hanno ritenuto l'accordo indispensabile per conseguire quel risparmio di costi necessario per affrontare la forte concorrenza di Eurotunnel (l'impresa che gestisce il servizio di trasporto ferroviario nel tunnel sotto la Manica). La Commissione ha ritenuto che la costituzione dell'impresa comune, pur costituendo una restrizione della concorrenza ai sensi dell'articolo 81.1, poiché P&O e Stena, prima di fondare l'impresa comune, erano concorrenti sugli stessi mercati in cui opererà P&O Stena Line, soddisfacesse le condizioni per un'esenzione individuale, determinando in particolare una maggiore offerta di frequenze e una rilevante riduzione dei costi, anche a vantaggio dei consumatori.

Nel marzo 1999, la Commissione ha ritenuto di non intervenire in forza dell'articolo 81.1 nei confronti della costituzione della società Télévision par satellite (TPS) fondata da TF1, France Télévision, M6 e Suez Lyonnaise des Eaux con l'intento di distribuire programmi audiovisivi a pagamento via satellite e mediante una “piattaforma digitale”. In particolare, le parti hanno notificato una convenzione, un accordo di associazione e due statuti sociali contenenti le regole di funzionamento di TPS. La durata prevista per gli accordi è di dieci anni. Gli azionisti di TPS non hanno il controllo congiunto della società. Verificato che la costituzione della società non determinava un coordinamento tra i vari azionisti sui diversi mercati interessati dall'operazione, la Commissione è passata a esaminare le clausole degli accordi notificati, giudicando applicabile l'articolo 81.1 soltanto a due di esse: quella, di durata decennale, che impone alle parti di offrire prioritariamente a TPS le loro reti tematiche, nonché la clausola che attribuisce a TPS il diritto di distribuire in esclusiva le reti generali gestite dai suoi azionisti (sempur soltanto in modo criptato e con tecnologia digitale via satellite). Osservando che le due clausole in questione, nel favorire il successo di una nuova piattaforma digitale, consentono l'entrata di un nuovo operatore sul mercato della televisione a pagamento (oggi dominato da Canal Plus) e ampliano l'offerta di servizi di televisione a pagamento a favore dei telespettatori francesi, la Commissione ha ritenuto di concedere un'esenzione individuale, ma soltanto per tre anni, ossia per un periodo più breve della durata delle esclusive prevista dalle parti.

La terza decisione di esenzione individuale riguarda le restrizioni della concorrenza prodotte da due delle disposizioni contenute

nel codice di condotta adottato dall'Istituto dei mandatari abilitati (IMA) presso l'Ufficio europeo dei brevetti: in particolare, le clausole che vietano ai membri dell'IMA di farsi pubblicità comparativa e di avvicinare di propria iniziativa utenti che siano già stati clienti di un altro mandatario abilitato. Il mandatario abilitato è il professionista incaricato di seguire l'istruzione delle domande presentate all'Ufficio europeo dei brevetti dalle imprese e dai singoli inventori che vogliano ottenere un brevetto europeo per la tutela delle loro invenzioni. L'Istituto dei mandatari abilitati presso l'Ufficio europeo dei brevetti è l'ente senza scopo di lucro che riunisce tutti i mandatari abilitati; creato per collaborare con l'Organizzazione europea dei brevetti per le questioni relative alla professione di mandatario abilitato, l'IMA ha adottato un codice di condotta per i suoi membri. La Commissione ha anzitutto rilevato che i mandatari abilitati presso l'Ufficio europeo dei brevetti sono imprese ai sensi dell'articolo 81.1, e che, pertanto, l'IMA costituisce un'associazione di imprese. Essa ha quindi ritenuto opportuno concedere un'esenzione di durata triennale soprattutto al fine di favorire, anche nell'interesse dei clienti dei mandatari, un passaggio graduale da un assetto di mercato caratterizzato da una lunga tradizione di divieto quasi assoluto della pubblicità individuale e dell'offerta di servizi non sollecitati a un contesto più concorrenziale.

La Commissione ha concesso una quarta esenzione a due accordi conclusi tra i membri dell'associazione internazionale della Protection & Indemnity Clubs (P&I Clubs), associazioni di mutue assicuratrici senza scopo di lucro. Le mutue assicuratrici sono le imprese di assicurazione tradizionalmente costituite dagli armatori per coprirsi da danni contrattuali e a terzi (protezione e indennizzo: P&I). In particolare, le parti hanno notificato alla Commissione un accordo di *pooling*, nonché un accordo (International Group Agreement) a esso connesso, volto a fissare le regole che ogni *club* è tenuto a seguire allorché intenda offrire una copertura assicurativa P&I a un armatore appartenente a un altro *club*.

I P&I Clubs hanno stipulato l'accordo di *pooling* per ripartire in maniera proporzionale tra loro quelle richieste di indennizzo per sinistri tanto elevate che nessun *club* da solo sarebbe stato in grado di coprire. Ritenendo che il raggruppamento dei rischi in un *pool* fra vari assicuratori rappresentasse l'unico metodo disponibile per fornire coperture elevate, la Commissione ha ritenuto che l'accordo, incluse molteplici restrizioni imposte ai membri del *pool*, non fosse lesivo della concorrenza. Peraltro, la Commissione ha ritenuto che la particolare procedura di determinazione dei premi prevista dall'intesa coinvolgesse alcuni parametri non strettamente necessari al fine mantenere in essere l'accordo di ripartizione dei sinistri e

che, pertanto, sotto questo profilo, gli accordi notificati ricadessero nel divieto di cui all'articolo 81.1 del Trattato CE. Tuttavia, poiché le parti hanno dimostrato di non essere in grado di disarticolare efficacemente le procedure di determinazione dei premi continuando a garantire agli armatori una copertura adeguata per rischi molto elevati, la Commissione ha ritenuto che gli aspetti restrittivi di tali procedure soddisfacessero i requisiti sanciti dall'articolo 81.3 e ha concesso agli accordi notificati un'esenzione individuale di durata decennale.

Nel corso del 1999, la Commissione ha anche concesso una serie di esenzioni individuali ad alcuni accordi conclusi nel mercato britannico della distribuzione di birra consumata nei locali *on-licensed*. In particolare, la Commissione ha esentato i contratti-tipo di locazione mediante i quali tre importanti produttori di birra del Regno Unito (Scottish and Newcastle, Bass e Whitbread) hanno messo a disposizione di alcuni operatori commerciali pub interamente arredati e muniti di licenza di vendita. I contratti prevedevano che i locatari si impegnassero ad acquistare dal produttore di birra-locatore (e da nessun altro) le birre specificate nel contratto di locazione e a non acquistare birre di produttori concorrenti. La Commissione ha anzitutto rilevato che le molteplici reti di accordi di esclusiva nel Regno Unito e la difficoltà di aprire profittevolmente e in tempo breve nuovi pub rendono problematico l'accesso diretto al mercato britannico della birra *on-licensed*. In considerazione dell'importanza dei produttori coinvolti e della durata delle esclusive (i contratti di fornitura notificati contribuivano significativamente all'effetto cumulativo prodotto dal complesso dei contratti analoghi già stipulati nel mercato rilevante), la Commissione ha concluso per la contrarietà degli accordi rispetto all'articolo 81.1. Tuttavia, essa li ha esentati sino al 2002 ritenendo che i contratti di fornitura di birra esaminati migliorassero la distribuzione della birra nel Regno Unito, incentivando l'installazione, l'ammodernamento, la manutenzione e la gestione efficiente dei locali destinati alla vendita di bevande e assicurando ai consumatori prodotti di migliore qualità.

La Commissione ha, poi, concesso un'esenzione individuale per il periodo compreso tra il 1° aprile 1999 e il 31 dicembre 2001, a un accordo concluso tra tredici operatori postali pubblici europei (denominato REIMS II) volto a fissare una tariffa uniforme per la remunerazione delle "spese terminali" della posta transfrontaliera e cioè gli oneri che ogni operatore postale sostiene per ottenere il servizio di smistamento e recapito della posta ordinaria proveniente dal proprio Paese in un Paese estero.

La nona decisione di esenzione ha riguardato la costituzione, da parte di BT Holdings, BSkyB, Midland Bank e Matsushita Electric Europe, di un'impresa comune, la "British Interactive Broadcasting Limited" (BIB). Le imprese fondatrici intendevano fornire ai consumatori inglesi un nuovo tipo di servizio, ovvero i servizi televisivi digitali interattivi. La Commissione ha ritenuto che la costituzione dell'impresa comune meritasse un'esenzione individuale in quanto, grazie alla sua costituzione, si sarebbero potute superare alcune limitazioni tecnologiche che impedivano a ciascuno dei partecipanti di fornire individualmente i servizi in oggetto. Va, peraltro, osservato che la Commissione ha esentato l'operazione soltanto in seguito a una modifica degli accordi originari. L'esenzione, concessa per sette anni, è stata subordinata a oneri e condizioni volti a evitare l'eliminazione della concorrenza nei mercati rilevanti.

La Commissione ha infine concesso un'esenzione individuale ai sensi dell'articolo 81.3 all'impresa comune "Engine Alliance", costituita da General Electric Aircraft Engines (GEAE) e da Pratt & Whitney (P&W) per la progettazione, la produzione, la commercializzazione, la vendita e l'assistenza postvendita di un nuovo motore a reazione, destinato ad aeromobili commerciali di grandi dimensioni. Il mercato interessato dall'operazione presenta una struttura oligopolistica poiché in esso operano solo tre imprese (GEAE, P&W e Rolls-Royce). La Commissione ha ritenuto che la fattispecie rientrasse nell'ambito di applicazione dell'articolo 81.1, in considerazione del fatto che l'impresa comune avrebbe potuto indurre le parti a coordinare il proprio comportamento nel mercato contiguo dei motori a reazione per gli esistenti aerei commerciali a fusoliera larga. Sono state peraltro ritenute sussistenti le condizioni per la concessione di un'esenzione. Infatti, in primo luogo, la cooperazione avrebbe permesso a ciascuna delle parti di sfruttare il vantaggio tecnologico di cui gode nello sviluppo di specifici elementi del nuovo motore, conseguendo migliori prestazioni sotto il profilo dei costi di gestione, dei tempi di produzione e delle norme ambientali; in secondo luogo, avrebbe determinato un vantaggio per i costruttori di aeromobili, per le compagnie aeree e, in ultima analisi, per i passeggeri, che potranno beneficiare di un miglioramento del servizio e della riduzione dei prezzi dei biglietti; in terzo luogo, il carattere indispensabile degli accordi derivava essenzialmente dal ritardo che si sarebbe verificato nei tempi di realizzazione del nuovo motore, qualora le parti avessero proceduto in maniera autonoma dal punto di vista tecnico e finanziario; in ogni caso, la cooperazione tra le parti non avrebbe eliminato la concorrenza in relazione alla fornitura del nuovo motore, in considerazione della pressione competitiva esercitata da Rolls-Royce. La Commissione ha ritenuto tuttavia

necessario imporre alle parti alcuni obblighi al fine di assicurare che la cooperazione fosse rigorosamente limitata allo specifico motore destinato ai futuri aerei commerciali di grandi capacità.

Nell'ambito delle decisioni prese nel corso del 1999, la Commissione ha riscontrato due ipotesi di abuso di posizione dominante nei mercati dei servizi connessi con l'uso da parte delle compagnie aeree delle infrastrutture aeroportuali. In un caso (PO/REDEVANCES ATTERRISSAGE EN FINLANDE) la Commissione ha applicato esclusivamente l'articolo 82 del Trattato, mentre nel secondo (PO/ANA REDEVANCES ATTERRISSAGE AU PORTUGAL) essa è intervenuta ai sensi del combinato disposto degli articoli 82 e 86.

Nel primo caso, la Commissione ha esaminato il comportamento dell'Amministrazione dell'Aviazione Civile finlandese (AAC), incaricata di fornire i servizi per assicurare la sicurezza e il buon funzionamento degli aeroporti finlandesi. Negli aeroporti da essa gestiti, AAC ha, di sua iniziativa, adottato il criterio della diversificazione delle tariffe di atterraggio secondo la provenienza del volo, riducendo le tasse per i voli interni. L'impresa non è stata in grado di provare che tale discriminazione nei riguardi delle compagnie aeree che effettuavano voli intracomunitari era giustificata da ragioni oggettive. Pertanto, la Commissione ha ritenuto tale comportamento in violazione dell'articolo 82 del Trattato.

Anche nel caso PO/ANA Redevances atterrissage au Portugal, la Commissione ha riscontrato un abuso di posizione dominante nel mercato dei servizi connessi con l'utilizzo da parte delle compagnie aeree delle infrastrutture aeroportuali. Tuttavia, in tale ipotesi, il comportamento discriminatorio del gestore aeroportuale era stato indotto da un decreto legge che stabiliva che negli aeroporti portoghesi l'importo delle tasse aeroportuali fosse fissato mediante decreto ministeriale. Pertanto, in questo caso, la Commissione ha ritenuto che il sistema di riduzione delle tariffe di atterraggio costituisse una misura incompatibile con il Trattato in base al combinato disposto degli articoli 82 e 86 del Trattato.

La Commissione ha inoltre considerato abusive ai sensi dell'articolo 82 del Trattato le pratiche commerciali attuate da British Airways (BA) sul mercato britannico dei servizi di agenzia per il trasporto aereo, mercato in cui BA, grazie alla posizione di forza detenuta sui mercati britannici del trasporto aereo, occupa una posizione dominante dal lato della domanda. I comportamenti contestati consistevano nella attribuzione da parte di BA alle agenzie di viaggi britanniche di particolari incentivi economici. Poiché il criterio di attribuzione non era correlato al valore assoluto dei volumi di vendite o all'efficienza del livello di servizi realizzati dalle agenzie di

viaggi, ma solo agli incrementi percentuali conseguiti rispetto alle vendite dei biglietti BA dell'anno precedente, gli incentivi, oltre a consentire "sconti fedeltà", determinavano anche discriminazioni tra le diverse agenzie. Essi sono stati pertanto ritenuti abusivi, in quanto consentivano di porre in essere strategie dirette all'eliminazione dei concorrenti attuali e potenziali di BA dai mercati britannici del trasporto aereo.

L'articolo 82 del Trattato CE ha trovato ulteriore applicazione, in combinato disposto con l'articolo 54 dell'accordo SEE, nel caso Coppa del Mondo di calcio 1998. La decisione ha riguardato le modalità della vendita diretta al pubblico dei biglietti relativi agli incontri della Coppa del Mondo, adottate nel 1996 e nel 1997 dal "Comitato francese di organizzazione della Coppa del Mondo di calcio 1998" (Cfo). Il Cfo deteneva nel periodo considerato una posizione dominante sul mercato della vendita al pubblico sia degli abbonamenti, che dei singoli biglietti cosiddetti "alla cieca", caratterizzati dal fatto che il loro acquisto da parte dei consumatori avviene senza conoscere preventivamente l'identità delle squadre partecipanti ai singoli incontri. La Commissione ha riscontrato una condotta abusiva nella predisposizione, da parte del Cfo, di condizioni commerciali discriminatorie nei confronti dei non residenti in Francia. Tali condizioni, differenziate in base alla cittadinanza e prive di giustificazioni oggettive, integravano la violazione dei principi fondamentali del diritto comunitario e hanno reso irrilevante l'accertamento dell'eventuale vantaggio finanziario o commerciale conseguito dal Cfo tramite l'attività contestata.

Con riferimento all'attività di controllo delle operazioni di concentrazione, nel corso del 1999 la Commissione ha adottato 270 decisioni in applicazione del Regolamento n. 4064/89 (come modificato dal Regolamento n. 1310/97). Di queste, 15 sono state valutate anche ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE. Quattro sono i casi in cui la Commissione ha rinviato le operazioni di concentrazione alle autorità competenti degli Stati membri interessati, ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento; in uno di questi casi il rinvio è stato soltanto parziale.

La maggior parte delle concentrazioni notificate, non sollevando seri dubbi in termini concorrenziali, non ha richiesto l'avvio della seconda fase della procedura comunitaria. In 18 di questi casi, tuttavia, la decisione di compatibilità dell'operazione con il mercato comune è stata adottata soltanto a seguito di modifiche apportate dalle imprese interessate (così come previsto dall'articolo 6.2 del Regolamento n. 4064/89).

Delle nove decisioni di compatibilità prese nell'ambito della seconda fase della procedura comunitaria, otto sono state adottate a seguito di modifiche all'operazione notificata da parte delle imprese interessate (ai sensi dell'articolo 8.2). In totale, quindi, 26 sono state le decisioni che hanno dichiarato la compatibilità della concentrazione con il mercato comune a seguito dell'assunzione di specifici impegni diretti a modificare l'originaria configurazione del progetto.

Nel corso del 1999, la Commissione ha dichiarato incompatibile con il mercato comune una sola operazione di concentrazione, consistente nell'acquisto del controllo della società First Choice da parte della società Airtours. Entrambe le imprese operano prevalentemente nel mercato dei servizi turistici nel Regno Unito. L'operazione avrebbe determinato secondo la Commissione il rafforzamento della situazione di oligopolio che caratterizza il mercato britannico dei "pacchetti-vacanze" all'estero di breve distanza (costituiti dalla combinazione di viaggio andata/ritorno, sistemazione e altri servizi). Infatti, a seguito della concentrazione, il numero dei grandi operatori sarebbe diminuito da quattro a tre compagnie, complessivamente detentrici dell'80% del mercato rilevante: Airtours, Thomson e Thomas Cook. Ciò avrebbe determinato, secondo la Commissione, la costituzione di una posizione dominante collettiva tale da ostacolare in modo significativo la concorrenza.

**Libro Bianco
della
Commissione
sulla
modernizzazione
delle regole di
concorrenza**

Nel maggio 1999 la Commissione ha pubblicato un Libro Bianco sulla modernizzazione delle norme per l'applicazione delle regole comunitarie in materia di intese e abusi di posizione dominante³. Tale documento costituisce il punto di partenza di un vasto progetto di riforma finalizzato a modificare il Regolamento del Consiglio n. 17/62 relativo all'applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato.

Il Libro Bianco parte dalla considerazione che il testo dell'articolo 81.3 è frutto di un compromesso tra coloro che auspicavano un regime autorizzatorio, in virtù del quale l'esenzione ai sensi dell'articolo 81.3 dal divieto di cui all'articolo 81.1 è dichiarata dall'autorità competente, previa notifica delle imprese interessate e quelli favorevoli a un sistema di eccezione direttamente applicabile (cosiddetta "eccezione legale), in base al quale l'esenzione dal divieto si applicherebbe direttamente agli accordi che soddisfano le condizioni stabilite dall'articolo 81.3. La soluzione allora prescelta fu quella di lasciare al legislatore comunitario la libertà di scegliere tra i due sistemi alternativi, con l'unico limite sancito dall'articolo 83.2, lettera b), che richiede di tener conto della necessità di "esercitare una sorveglianza efficace e, nel contempo, semplificare per quanto possibile il controllo amministrativo". Nel 1962, con l'adozione del

Regolamento n. 17/62, il Consiglio ritenne che tali obiettivi potessero essere meglio perseguiti attraverso un sistema autorizzatorio altamente centralizzato, basato sulla notifica preventiva delle intese e sulla competenza esclusiva della Commissione a concedere l'esenzione dal divieto.

Tale sistema di controllo preventivo e centralizzato, se da un lato ha indubbiamente consentito un'applicazione uniforme delle regole comunitarie, contribuendo all'affermarsi di una comune cultura della concorrenza, dall'altro ha creato significative difficoltà alla Commissione nella gestione dell'elevatissimo numero di casi notificati, non rendendo al contempo possibile un'effettiva applicazione decentrata delle regole comunitarie di concorrenza da parte delle autorità e dei giudici nazionali.

Nel Libro Bianco la Commissione osserva che, dopo oltre 35 anni, il sistema di prevenzione e repressione dei comportamenti illeciti configurato nel Regolamento n. 17/62 non appare più adeguato a rispondere alle esigenze di una Comunità di quindici Stati membri, né alle nuove sfide poste dal processo di allargamento dell'Unione. Una più efficace applicazione delle regole di concorrenza richiede che la Commissione disponga di un quadro procedurale di riferimento che le consenta di concentrare la propria attenzione sulle pratiche maggiormente pregiudizievoli in un'ottica di tutela della concorrenza e di integrazione dei mercati.

Coerentemente con le previsioni del Trattato, e in particolare con l'articolo 83, il Libro Bianco identifica gli obiettivi a cui dovrebbe ispirarsi la riforma delle regole di procedura in materia di concorrenza. In particolare, essa dovrebbe essere volta a:

- i)* assicurare un controllo efficace dei comportamenti di impresa, garantendo un'applicazione uniforme e coerente delle regole di concorrenza nel territorio comunitario;
- ii)* semplificare il controllo amministrativo, mantenendo un sufficiente grado di sicurezza giuridica per le imprese.

La Commissione individua due strade alternative di riforma dell'attuale sistema: una prima ipotesi consiste nell'introduzione di alcune modifiche, mantenendo tuttavia l'attuale sistema di autorizzazione delle intese (interpretazione meno restrittiva dell'articolo 81.1, applicazione decentrata dell'articolo 81.3, estensione dell'am-

bito di applicazione dell'articolo 4.2 del Regolamento n. 17/62, semplificazione delle procedure); la seconda soluzione, che è alla base della proposta formulata dalla Commissione, prefigura un passaggio dal vigente regime autorizzatorio a un regime di eccezione direttamente applicabile.

Il passaggio a un sistema di eccezione legale presuppone, in primo luogo, la soppressione dell'attuale meccanismo di notifica delle intese. In un sistema ormai collaudato di applicazione delle regole di concorrenza, quale dovrebbe essere quello comunitario, sono le stesse imprese a dover procedere a una valutazione della compatibilità dei loro accordi con il mercato interno.

Il nuovo regime dovrebbe applicarsi a tutte le intese che attualmente ricadono nell'ambito dell'articolo 81. Nel Libro Bianco la Commissione propone di mantenere un'eccezione solo per le imprese comuni di produzione di esercizio parziale. Essa sostiene, infatti, che per tali imprese un controllo a posteriori non sembra adeguato, a motivo dell'importanza degli investimenti e della forte integrazione delle funzioni che in generale esse richiedono. Ritenendo non necessaria la creazione di una procedura *ad hoc*, nel documento viene proposto di estendere l'ambito di applicazione del Regolamento n. 4064/89 a tali imprese, utilizzando le modalità di controllo attualmente previste per le imprese comuni a pieno titolo che hanno per oggetto o per effetto il coordinamento del comportamento concorrenziale di imprese che restano indipendenti (test di dominanza ai sensi dell'articolo 2 del Regolamento n. 4064/89 e di compatibilità con l'articolo 81 del Trattato).

In secondo luogo, l'adozione di un sistema di eccezione direttamente applicabile consentirebbe di modificare l'attuale ripartizione delle competenze tra Commissione, autorità e giudici nazionali nell'applicazione dell'articolo 81 del Trattato, mediante l'eliminazione della competenza esclusiva della Commissione nel concedere esenzioni individuali. La Commissione continuerebbe a svolgere la funzione di orientare la politica della concorrenza, attraverso l'elaborazione di testi regolamentari, comunicazioni e linee guida.

Peraltro, in un sistema quale quello proposto, l'esistenza di regole chiare, precise e prevedibili assume un'importanza cruciale in quanto condiziona l'applicazione coerente e uniforme delle regole di concorrenza. In tale prospettiva, nel Libro Bianco viene avanzata l'ipotesi di inserire nel nuovo Regolamento una norma che, richiamandosi all'articolo 83.2, lettera e) del Trattato, sancisca l'impossibilità, per le legislazioni nazionali, di vietare gli accordi che ricadono nell'ambito di un regolamento comunitario di esenzione.

Nel Libro Bianco sono previste, accanto alle attuali decisioni di divieto, due nuove tipologie di decisione: le decisioni individuali positive e le decisioni con impegni. Le prime sarebbero volte a dichiarare la liceità di un accordo in quanto non pregiudizievole per il commercio o la concorrenza ai sensi dell'articolo 81.1 oppure in quanto rispondente alle condizioni enunciate dall'articolo 81.3. Tali decisioni sarebbero adottate esclusivamente dalla Commissione e solo in casi eccezionali, per motivi di interesse generale, allorché ad esempio la Commissione intenda chiarire il proprio orientamento in merito a problematiche nuove. Le decisioni con impegni sarebbero, invece, volte a rendere obbligatori gli impegni assunti dalle parti nel corso di un procedimento istruttorio al fine di far cessare le obiezioni sollevate nei confronti dell'intesa in oggetto.

Il ruolo delle autorità nazionali di concorrenza, già rafforzato dall'eliminazione della competenza esclusiva della Commissione nel concedere esenzioni individuali, verrebbe ulteriormente accresciuto dalla previsione contenuta nel Libro Bianco di conferire alle stesse il potere di ritirare, a determinate condizioni, il beneficio dell'esenzione per categoria allorché gli effetti restrittivi di un determinato accordo si producano essenzialmente sul territorio di uno Stato membro avente tutte le caratteristiche di un mercato distinto. Tale possibilità, già introdotta nell'ambito del processo di riforma del trattamento delle intese verticali, sarebbe dunque estesa agli accordi di natura orizzontale. Anche il ruolo delle giurisdizioni nazionali verrebbe sensibilmente accresciuto dall'eliminazione della competenza esclusiva della Commissione nell'applicazione dell'articolo 81.3.

Un maggiore decentramento nell'applicazione delle regole di concorrenza presuppone necessariamente un rafforzamento dei meccanismi di cooperazione tra la Commissione e le istituzioni nazionali. La modifica più rilevante proposta al riguardo consiste nella revisione dell'articolo 20.1 del Regolamento n. 17/62 che attualmente impone rilevanti limitazioni allo scambio di informazioni confidenziali tra Commissione e autorità nazionali della concorrenza.

La coerenza dell'intero sistema sarà comunque assicurata dal mantenimento di un meccanismo simile all'attuale articolo 9.3, del Regolamento n. 17/62 in virtù del quale, qualora la Commissione avvii una procedura per l'adozione di una decisione formale, le autorità nazionali della concorrenza cessano di essere competenti ad applicare gli articoli 81 e 82 del Trattato.

L'adozione di un sistema di eccezione direttamente applicabile presuppone, infine, un rafforzamento del controllo a posteriori delle intese. Al riguardo, vengono proposte le seguenti modifiche all'attuale sistema:

- il rafforzamento dei poteri di accertamento e di inchiesta della Commissione;
- la previsione di meccanismi idonei a facilitare la presentazione delle denunce (introduzione di termini per il trattamento delle stesse e semplificazione delle procedure di rigetto delle denunce);
- la codificazione della procedura in materia di adozione di misure cautelari, tenendo conto dei principi elaborati al riguardo dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia;
- l'adeguamento del regime sanzionatorio (ammontare delle ammende e delle penali di mora per infrazioni a norme di procedura; previsione della responsabilità in solido dei membri di un'associazione di imprese alla quale è stata comminata un'ammenda).

Il nuovo Regolamento dovrebbe applicarsi anche al settore dei trasporti, attualmente sottoposto a specifiche norme di procedura, e ai prodotti disciplinati dal Trattato CECA.

Dopo la pubblicazione del Libro Bianco, la Commissione ha proceduto alla consultazione degli Stati membri e degli ambienti istituzionali ed economici interessati al processo di revisione. Pur nella diversità delle opinioni manifestate, la maggioranza degli Stati membri si è espressa in favore dell'approccio sottostante al progetto di riforma, ovvero del passaggio dall'attuale regime autorizzatorio delle intese a un sistema di eccezione direttamente applicabile. Anche il Parlamento europeo e il Comitato Economico e Sociale hanno espresso posizioni sostanzialmente positive in merito al progetto di riforma. L'Autorità italiana ha manifestato, in linea di principio, il proprio sostegno alla proposta delineata dalla Commissione, nella consapevolezza, tuttavia, che la complessità delle tematiche toccate dal prefigurato processo di riforma e la loro importanza per i futuri assetti di tutela della concorrenza richiederanno un'attenta riflessione e un'approfondita valutazione di tutti gli aspetti del progetto.

I servizi della Direzione Generale Concorrenza sono attualmente impegnati nella predisposizione di un documento che dovrebbe contenere le conclusioni preliminari del dibattito sul Libro Bianco. Una proposta di modifica del Regolamento n. 17/62 dovrebbe essere presentata dalla Commissione agli Stati membri entro la prima metà del 2000.

**Riforma del
trattamento delle
intese verticali
nel diritto
comunitario della
concorrenza**

Nel corso dell'anno sono stati compiuti sostanziali progressi nel processo di revisione della politica comunitaria in materia di intese verticali, volto ad adottare nella valutazione ai sensi dell'articolo 81 del Trattato, un approccio meno formalistico, che non si limiti a una ricognizione delle clausole contenute negli accordi, ma si incen-

tri piuttosto sull'effettivo impatto che essi esercitano sulla concorrenza e sull'integrazione dei mercati.

Nel giugno 1999, sono stati adottati dal Consiglio due regolamenti che hanno consentito alla Commissione di procedere nella riforma. Il Regolamento del Consiglio n. 1215/99⁴ ha abilitato la Commissione ad adottare un regolamento di esenzione che si applichi a categorie di intese verticali, riguardanti sia beni che servizi, poste in essere da due o più imprese. L'obiettivo perseguito è quello di uniformare il trattamento delle intese verticali, consentendo alla Commissione di adottare un unico regolamento che si sostituisca ai regolamenti di esenzione in materia di distribuzione esclusiva⁵, acquisto esclusivo⁶ e franchising⁷, che riguardavano solo alcune tipologie di accordi, stipulati unicamente tra due imprese e non relativi a servizi. Inoltre, contrariamente al regime vigente, il nuovo regolamento di esenzione non specifica le cosiddette "clausole bianche", ovvero le clausole considerate non restrittive della concorrenza, ma unicamente le "clausole nere", ovvero le condizioni che determinano la perdita del beneficio dell'esenzione per categoria. Il Regolamento del Consiglio amplia in misura sostanziale anche i poteri delle autorità nazionali di concorrenza, conferendo loro la competenza a togliere il beneficio dell'esenzione per categoria a intese che non soddisfino le condizioni di cui all'articolo 81.3 e i cui effetti anticoncorrenziali si esplichino nel territorio di uno Stato membro che presenti tutte le caratteristiche di un mercato distinto. Infine, il Regolamento prevede che la Commissione possa, oltre che togliere il beneficio dell'esenzione per categoria con decisione individuale, anche dichiarare, con decisione di tipo regolamentare, l'inapplicabilità del regolamento di esenzione a reti di accordi in un determinato mercato. L'effetto della dichiarazione di inapplicabilità del regolamento di esenzione è il ripristino delle condizioni generali di applicazione dell'articolo 81 del Trattato: gli accordi potranno dunque essere ritenuti leciti ai sensi dell'articolo 81.1, essere oggetto di un'esenzione individuale oppure essere vietati.

4. Regolamento (CE) n. 1215/1999 del Consiglio, del 10 giugno 1999, che modifica il Regolamento n. 19/65/CEE relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a categorie di accordi e pratiche concordate, in GUCE L 148/1 del 15 giugno 1999.

5. Regolamento (CEE) n. 1983/83 della Commissione, del 22 giugno 1983, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a categorie di accordi di distribuzione esclusiva, in GUCE L 173/1 del 30 giugno 1983.

6. Regolamento (CEE) n. 1984/83 della Commissione, del 22 giugno 1983, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a categorie di accordi di acquisto esclusivo, in GUCE L 173/5 del 30 giugno 1983.

7. Regolamento (CEE) n. 4087/88 della Commissione, del 30 novembre 1988, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a categorie di accordi di franchising, in GUCE L 359/46 del 28 dicembre 1988.

Il secondo Regolamento adottato dal Consiglio, n. 1216/99⁸ modifica l'articolo 4.2 del Regolamento n. 17/62 in modo da consentire di esentare le intese verticali non, come avveniva in precedenza, dal momento della notifica, bensì dal momento di stipulazione dell'intesa ossia *ex tunc*. Tale modifica consente alle imprese che hanno una ragionevole certezza che un loro accordo soddisfi le condizioni per poter beneficiare di un'esenzione individuale di non notificarlo alla Commissione, in quanto comunque tale accordo potrebbe essere in ogni momento riconosciuto da quest'ultima come legittimo *ab initio*.

L'adozione dei due regolamenti è stata accompagnata da una Dichiarazione da parte del Consiglio volta a indirizzare, con la fissazione di alcuni criteri, l'ambito di operatività della Commissione nell'opera di revisione delle norme in materia di intese verticali. In particolare, nella Dichiarazione sono stati auspicati:

- i) l'adozione di un unico regolamento di esenzione per tutti i tipi di accordi verticali, basato su una unica quota di mercato-soglia, al di sotto della quale gli accordi verranno considerati leciti (salva la presenza di clausole nere), al fine di consentire un trattamento omogeneo della fattispecie;
- ii) un approccio più improntato, rispetto al regime precedente, a criteri di valutazione di tipo economico. E' questo un concetto su cui ha molto insistito la delegazione italiana, nella convinzione della necessità di evitare l'imposizione alle imprese di vincoli che non siano effettivamente giustificati in un'ottica di tutela della concorrenza e di integrazione dei mercati;
- iii) l'inclusione, nella lista delle "clausole nere" la cui presenza esclude il beneficio dell'esenzione per categoria anche al di sotto della quota di mercato-soglia, almeno di due tipi di restrizione e cioè: l'imposizione di prezzi di rivendita minimi o fissi e alcune restrizioni territoriali particolarmente gravi;
- iv) una revisione della Comunicazione *de minimis*⁹ nel caso in cui la combinazione del divieto di vendite attive con un sistema di distribuzione selettiva sia considerata una restrizione particolarmente grave (*hardcore restriction*), prevedendo che, per le imprese con quote di mercato inferiori al 10% tali accordi rimangano comunque leciti, in quanto non avrebbero, singolarmente considerati, un impatto restrittivo della concorrenza o dell'integrazione dei mercati. La combinazione di tali clausole è tipicamente contenuta negli accordi di franchising. Tale previsione consentirebbe alla gran parte delle imprese che utilizzano tale modalità distributiva di continuare a porre in essere gli accordi tradizionalmente utilizzati. La necessità di

tener conto di questo aspetto è stata auspicata dalla delegazione italiana.

Sulla base del Regolamento del Consiglio n. 1215/99 e alla luce delle indicazioni contenute nella Dichiarazione del Consiglio, la Commissione ha adottato, nel dicembre 1999, il Regolamento n. 2790/99 relativo all'applicazione dell'articolo 81.3 del Trattato a categorie di accordi verticali e pratiche concordate. Tale Regolamento si applicherà a decorrere dal 1° giugno 2000; in quella data, saranno state adottate dalla Commissione anche le Linee direttrici sulle restrizioni verticali, che costituiranno il principale strumento interpretativo del nuovo regime¹⁰. La scadenza del Regolamento è stata fissata il 31 maggio 2010.

Il nuovo Regolamento di esenzione si applica alle intese tra due o più imprese operanti ciascuna, ai fini dell'accordo, a un diverso livello della catena produttiva o distributiva e riguardanti le condizioni a cui le parti possono acquistare, vendere o rivendere alcuni beni o servizi ("accordi verticali"), qualora tali condizioni costituiscono restrizioni della concorrenza rientranti nel campo di applicazione dell'articolo 81.1 ("restrizioni verticali"). Rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo Regolamento anche gli accordi verticali conclusi tra un'associazione di dettaglianti e i suoi membri o i suoi fornitori, a condizione che tutti i membri siano distributori al dettaglio di beni e che nessuna delle imprese aderenti all'associazione, o imprese a esse collegate, realizzi un fatturato superiore a 50 milioni di euro. Sono altresì coperte dal Regolamento le intese relative alla cessione o all'utilizzo di diritti di proprietà intellettuale riguardanti l'uso, la vendita o la rivendita dei beni o servizi forniti, nella misura in cui: non costituiscano l'oggetto primario delle intese verticali; siano strettamente connesse e necessarie rispetto a queste ultime; non abbiano lo stesso oggetto o effetto di restrizioni verticali non esentate dal Regolamento.

Il Regolamento non si applica, invece, a intese verticali tra imprese concorrenti, a eccezione delle seguenti ipotesi:

- i) accordo verticale non reciproco in cui l'acquirente ha un fatturato complessivo annuo non superiore a 100 milioni di euro;
- ii) accordo verticale non reciproco in cui l'acquirente è un

8. Regolamento (CE) n. 1216 del Consiglio, del 10 giugno 1999, che modifica il Regolamento n. 17/62/CEE, primo Regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato, in GUCE L 148/5 del 15 giugno 1999.

9. Comunicazione della Commissione sugli accordi di importanza minore, in GUCE C 372/1 del 9 dicembre 1997.

10. Progetto di Linee direttrici sulle restrizioni verticali, in GUCE C 270/12 del 24 settembre 1999.

distributore, e non un produttore di beni o servizi concorrenti dei beni o servizi oggetto del contratto; quest'ultimo caso è volto a estendere il beneficio dell'esenzione per categoria alle imprese produttrici che in parte distribuiscono direttamente il bene e in parte si avvalgono di distributori indipendenti (cosiddetta distribuzione duale).

Il Regolamento non si applicherà, inoltre, agli accordi disciplinati da altri regolamenti di esenzione.

Gli accordi verticali rientreranno nell'ambito dell'esenzione per categoria a condizione che la quota di mercato detenuta dal fornitore sul mercato rilevante non superi il 30%. Nel caso degli accordi di fornitura esclusiva¹¹, la quota di mercato è quella dell'acquirente sul mercato in cui questo acquista i beni o servizi oggetto dell'accordo. Tuttavia, l'esenzione per categoria non si applicherà, anche al di sotto della quota del 30%, se le intese verticali, direttamente o indirettamente, da sole o in combinazione con altri fattori, contreranno restrizioni particolarmente gravi (*hardcore restrictions*), ossia avranno come obiettivo:

- a) la fissazione dei prezzi di rivendita (*resale price maintenance*), esclusi prezzi massimi o consigliati, a condizione che questi non equivalgano a prezzi fissi o a prezzi minimi di rivendita per effetto di pressioni o incentivi creati da una delle parti;
- b) la restrizione delle rivendite. Rientrano tuttavia nel Regolamento di esenzione:
 - il divieto di vendite attive nel territorio esclusivo o alla clientela esclusiva riservati al fornitore, laddove non risultino limitate le vendite da parte dei clienti dell'acquirente;
 - il divieto di vendita agli utenti finali da parte di un acquirente operante al livello del commercio all'ingrosso;
 - il divieto di vendita a distributori non autorizzati nella distribuzione selettiva;
 - il divieto di rivendita di prodotti forniti al fine di essere incorporati in altri prodotti;
- c) la restrizione di vendite attive o passive agli utenti nella distribuzione selettiva, fatta salva la possibilità di proibire a un membro di tale sistema di svolgere la propria attività in un luogo di stabilimento non autorizzato;
- d) la restrizione alle forniture incrociate tra distributori autorizzati in un sistema di distribuzione selettiva;
- e) la restrizione delle vendite di pezzi di ricambio a riparatori e prestatori di servizi indipendenti, quando deriva da un accordo tra il fornitore dei pezzi di ricambio e un acquirente che incorpora e rivende tali pezzi di ricambio.

Per quanto concerne le lettere da b) a d), le previsioni del Regolamento discendono dalla constatazione che esistono diversi canali di arbitraggio tra Stati membri, che il divieto di vendite passive agli utenti finali è sempre vietato e che, nei casi in cui venga chiuso un ulteriore canale di arbitraggio (le vendite attive nell'esclusiva territoriale, la vendita a distributori non autorizzati nel caso della distribuzione selettiva), bisogna mantenere aperti gli altri.

Il Regolamento di esenzione non si applica agli accordi di non concorrenza (*non-compete*) di durata superiore a 5 anni; tuttavia, per i punti di vendita di proprietà del fornitore o dati in leasing da quest'ultimo, la durata può estendersi al periodo di occupazione dei locali da parte dell'acquirente. Per accordi di durata superiore, non è esclusa la possibilità di un'esenzione individuale se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 81.3.

La Commissione può revocare, con effetto *ex nunc*, il beneficio dell'esenzione allorché un accordo, formalmente rientrante nell'ambito di applicazione del Regolamento di esenzione, non soddisfa tutti i requisiti di cui all'articolo 81.3. Il Regolamento menziona esplicitamente il caso delle reti di accordi simili poste in essere da più operatori concorrenti. Le autorità nazionali di concorrenza hanno un analogo potere di revoca quando gli effetti incompatibili con l'articolo 81.3 si esplicano nel territorio dello Stato membro, o in una sua parte, che presenti tutte le caratteristiche di un mercato geografico distinto, limitatamente a tale territorio.

Inoltre, nelle situazioni in cui reti di accordi verticali paralleli coprano più del 50% del mercato, la Commissione può dichiarare mediante regolamento la non applicabilità dell'esenzione per categoria. La decisione della Commissione riguarderà non singole imprese, ma un insieme di imprese nel mercato interessato. La non applicabilità del Regolamento decorrerà non prima di sei mesi dalla decisione della Commissione. La conseguenza della dichiarazione di non applicabilità a differenza della revoca dell'esenzione, non sarà l'illegittimità dell'accordo, bensì il ripristino delle condizioni generali di applicazione dell'articolo 81, in base ai precedenti comunitari.

Entro il 1° giugno 2000 verranno adottate le Linee direttrici che dovranno assolvere la funzione di chiarire la politica seguita dalla Commissione in materia di intese verticali¹². Esse illustreranno

11. Per fornitura esclusiva si intende qualsiasi obbligo, diretto o indiretto, che impone al fornitore di vendere determinati beni o servizi a un unico acquirente all'interno della Comunità, ai fini di un'utilizzazione

specificata o della rivendita.

12. Il progetto di Linee direttrici sulle restrizioni verticali è stato pubblicato in GUCE C 270/12 del 24 settembre 1999.

gli obiettivi perseguiti dalla Commissione nell'applicazione dell'articolo 81 del Trattato alle intese verticali. Verranno quindi chiariti i criteri di individuazione delle intese verticali che non rientrano nell'ambito di applicazione del divieto di cui all'articolo 81.1, con particolare riferimento alle modalità di applicazione della Comunicazione *de minimis*, nonché al trattamento delle PMI e degli accordi di agenzia.

Il documento chiarirà altresì l'ambito di applicazione del Regolamento di esenzione, precisando che mentre la presenza di restrizioni particolarmente gravi (*hardcore restrictions*) rende improbabile l'esenzione individuale, le condizioni di non applicabilità del Regolamento non comportano una presunzione di non praticabilità di un esame individuale ai sensi dell'articolo 81. In questo contesto, particolare attenzione verrà dedicata ai criteri di individuazione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del Regolamento e dell'esame individuale delle intese verticali. E' importante rilevare che per il calcolo delle quote al fine di stabilire se sia o meno applicabile il Regolamento di esenzione, la Commissione propone un approccio semplificato: si deve considerare solo il mercato relativo ai rapporti tra fornitore e distributori (generalmente di dimensione nazionale o più ampia di quella nazionale), e non anche il mercato a valle relativo ai rapporti tra distributori e utenti. Secondo la Commissione è infatti poco probabile che un fornitore che non detiene un potere di mercato significativo nel primo mercato riesca a realizzare una stabile politica di preclusione dell'accesso alla distribuzione al dettaglio in un mercato subnazionale. Laddove tale eventualità si presentasse, tuttavia, vi sarebbe sempre la possibilità di ricorrere alla revoca del beneficio dell'esenzione, da parte della stessa Commissione o di un'autorità nazionale. Verrà inoltre precisato che, nell'esame individuale di un'intesa saranno esaminati entrambi i mercati, relativi ai rapporti produttore-distributore e distributore-utenti finali.

Le Linee direttrici tratteranno infine i criteri di valutazione delle intese che non ricadono nell'ambito di applicazione del Regolamento di esenzione. In particolare, sarà analizzato il possibile impatto anticoncorrenziale di alcune tipologie di intese verticali: *i*) monomarchismo ovvero le intese in cui l'acquirente è indotto a concentrare gli ordini di un bene o servizio presso un unico fornitore; *ii*) accordi di distribuzione esclusiva, in cui il produttore vende a un solo acquirente o a un numero limitato di acquirenti; *iii*) accordi di fissazione del prezzo di rivendita; *iv*) accordi di compartimentazione dei mercati, la cui principale caratteristica consiste nel limitare le possibilità di approvvigionamento o di rivendita di un determinato bene o servizio da parte di un acquirente. Una volta individua-

ti i possibili effetti negativi per la concorrenza e l'integrazione dei mercati che possono derivare dai diversi tipi di accordi verticali, la Commissione si soffermerà sulle ragioni economiche che possono giustificare restrizioni verticali della concorrenza, indicando su questa base i criteri generali che verranno seguiti nella valutazione delle intese verticali ai sensi dell'articolo 81.1 e 81.3.

Nel febbraio 2000 la Commissione ha avviato la discussione sul trattamento delle intese orizzontali nel diritto comunitario della concorrenza, presentando un proprio progetto di riforma. Tale progetto, che è ancora in una fase preliminare, appare ampiamente ispirato, nell'impostazione generale, all'analoga riforma realizzata in materia di intese verticali.

Per la cooperazione orizzontale, tuttavia, la Commissione non prevede l'emanazione di un Regolamento di esenzione generale, ma propone la revisione e l'aggiornamento degli esistenti Regolamenti di esenzione in materia di ricerca e sviluppo (Regolamento CEE n. 418/85¹³) e in materia di specializzazione (Regolamento CEE n. 417/85¹⁴), entrambi destinati a scadere il prossimo 31 dicembre 2000. Per gli altri principali tipi di intese orizzontali verrebbero invece emanate delle "Linee guida", volte tra l'altro a sostituire le tre vigenti Comunicazioni, relative agli "accordi di cooperazione", agli "accordi di subfornitura" e alla "valutazione delle imprese comuni cooperative" ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE.

Nel corso del 2000 la Commissione dovrebbe pubblicare sia una proposta di revisione dei due vigenti Regolamenti di esenzione, sia un progetto di Linee guida, sulla base dei quali avviare la consueta consultazione.

Nel 1999 la Commissione ha presentato tre progetti di Comunicazione in materia di controllo delle concentrazioni, riguardanti rispettivamente: le restrizioni strettamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione; gli impegni che possono essere assunti dalle imprese per rimuovere le preoccupazioni sollevate dal punto di vista concorrenziale dal progetto originario di concentrazione; l'adozione di una procedura semplificata per l'esame di alcune tipologie di concentrazioni che non risultano problematiche per la concorrenza.

**Riforma del
trattamento delle
intese orizzontali
nel diritto
comunitario della
concorrenza**

**Progetti di
Comunicazione in
materia di
concentrazione**

13. Regolamento (CEE) n. 418/85 della Commissione, del 19 dicembre 1984, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CEE a categorie di accordi in materia di ricerca e sviluppo, in GUCE L 53/1 del 22 febbraio 1985.

14. Regolamento (CEE) n. 417/85 della Commissione, del 19 dicembre 1984, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CEE a categorie di accordi di specializzazione, in GUCE L 53/1 del 22 febbraio 1985.

Progetto di Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione

Il progetto della Commissione è volto a sostituire, aggiornandola, la Comunicazione del 1990 relativa alle restrizioni accessorie alle operazioni di concentrazione¹⁵. Il Regolamento n. 4064/89 prevede che le restrizioni direttamente collegate e necessarie alla realizzazione di un'operazione di concentrazione vadano valutate congiuntamente all'operazione di concentrazione. Pertanto, la decisione che dichiara una concentrazione compatibile con il mercato comune copre anche tali restrizioni. Ciò evita due procedimenti paralleli, l'uno in applicazione del Regolamento concentrazioni e l'altro in applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato.

Il progetto, come il testo della precedente Comunicazione, individua le circostanze in cui una restrizione può essere considerata “direttamente connessa e necessaria” alla realizzazione di un'operazione di concentrazione, tenendo conto sia della natura della restrizione, sia del principio di proporzionalità in termini di durata e ambito di applicazione materiale e geografico. In tal senso, una restrizione sarà considerata necessaria qualora non oltrepassi i limiti di quanto ragionevolmente richiesto dalla realizzazione dell'operazione. Se esistono metodi alternativi per raggiungere il risultato desiderato, le parti dovranno dunque scegliere quello meno restrittivo della concorrenza.

Le proposte di modifica più rilevanti rispetto al testo della vigente Comunicazione riguardano i seguenti aspetti:

- i)* nei casi di acquisizione, le clausole di non concorrenza sono normalmente accettate per un periodo di tre anni, se mirano a proteggere l'avviamento e il *know-how* dell'impresa acquisita, e di due anni, se concernono solo l'avviamento. La durata considerata “normalmente giustificata” verrebbe, dunque, ridotta rispetto a quella di cinque anni prevista nel testo precedente. Le imprese hanno tuttavia la possibilità di dimostrare alla Commissione la necessità, per l'economia dell'operazione, di una durata maggiore;
- ii)* per gli accordi di licenza, il progetto di Comunicazione specifica che le restrizioni apposte a beneficio del venditore generalmente non sono considerate necessarie all'operazione di concentrazione. Qualora soddisfino le condizioni richieste dall'articolo 81.3 del Trattato, esse possono tuttavia beneficiare dell'esenzione prevista dal Regolamento n. 240/96 in materia di accordi di trasferimento di tecnologie¹⁶;
- iii)* per quanto concerne gli accordi di acquisto e di vendita,

viene ribadito che il trasferimento di un'impresa o di sue parti può comportare l'insorgere di difficoltà per il venire meno delle condizioni di integrazione verticale preesistenti all'operazione. Le parti possono, dunque, concludere accordi volti a evitare che l'operazione produca discontinuità nelle attività di acquisto e vendita. Il progetto di Comunicazione introduce alcune precisazioni nel trattamento di questi accordi. In generale, viene fornita una valutazione di presunta accessorietà all'operazione di concentrazione degli accordi che prevedono obblighi di acquisto o di vendita di quantità non illimitate e proporzionate alle esigenze economiche individuate. Con riferimento alla durata degli accordi, il testo proposto riconosce l'impossibilità di fornire criteri di carattere generale, limitandosi a indicare in un periodo di tre anni la durata normalmente giustificabile per accordi relativi a prodotti industriali complessi. La Commissione precisa che, in ogni caso, la durata degli accordi deve essere giustificata dalla parti;

iv) la parte dedicata alle restrizioni nel caso della costituzione di imprese comuni è stata integrata, rispetto al testo precedente, per tenere conto delle modifiche apportate dal Regolamento n. 1310/97 al Regolamento n. 4064/89, che hanno ampliato l'insieme di imprese comuni considerate come operazioni di concentrazione;

v) infine, viene introdotta una nuova sezione dedicata agli aspetti procedurali, in cui è richiesto alle parti notificanti di individuare singolarmente gli accordi che esse chiedono siano considerati direttamente collegati e necessari alla concentrazione e di motivare debitamente tale richiesta nel formulario CO.

Il testo definitivo della Comunicazione verrà prevedibilmente adottato entro l'anno.

Progetto di Comunicazione in materia di impegni

Il Regolamento concentrazioni n. 4064/89 (come integrato dal Regolamento n. 1310/97) prevede che la Commissione possa decidere di dichiarare una concentrazione compatibile con il mercato comune a seguito di una modifica, da parte delle imprese interessa-

15. Comunicazione della Commissione relativa alle restrizioni accessorie alle operazioni di concentrazione, in GUCE C 203/5 del 14 agosto 1990.

16. Regolamento (CE) n. 240/96 della

Commissione, del 31 gennaio 1996, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi di trasferimento di tecnologia, in GUCE L 31/2 del 9 febbraio 1996.

te, dell'operazione originariamente notificata. In particolare, la Commissione può accettare impegni da parte delle imprese quando questi siano proporzionati al problema sotto il profilo della concorrenza e lo risolvano interamente. In entrambe le fasi della procedura comunitaria, sono previste garanzie volte ad assicurare la trasparenza e l'effettiva consultazione degli Stati membri e dei terzi interessati in merito all'adeguatezza delle misure correttive proposte dalle imprese.

Con la progettata adozione di una Comunicazione sugli impegni, la Commissione intende chiarire, in via preventiva, i requisiti che devono essere soddisfatti dagli impegni affinché essi possano essere considerati sufficienti a rimuovere le preoccupazioni dal punto di vista concorrenziale. Il testo del progetto di Comunicazione si basa sull'esperienza maturata sinora dalla Commissione in materia di valutazione, accettazione e attuazione di misure correttive a norma del Regolamento concentrazioni.

La Commissione specifica nel progetto di Comunicazione che gli impegni assunti dall'impresa devono fornire una soluzione duratura al problema concorrenziale individuato e dunque non possono consistere, di fatto, in una promessa di non abusare della posizione dominante acquisita o rafforzata. Viene inoltre espressa in generale una preferenza per gli impegni che consistono in una dismissione, in quanto operando direttamente sulla struttura di mercato risolvono immediatamente il problema derivante dalla concentrazione e non richiedono un monitoraggio successivo circa l'evoluzione concorrenziale del mercato e i comportamenti delle imprese. Comunque, la Commissione aggiunge che non può escludersi a priori che impegni di altro tipo, quale quello di garantire l'accesso a condizioni eque a un'infrastruttura essenziale, siano a loro volta idonei a impedire l'emergere o il rafforzarsi di una posizione dominante. L'onere della proposta degli impegni grava sulle parti. La Commissione può solo intervenire per garantire il rispetto degli impegni, includendo nella decisione di autorizzazione apposite condizioni e obblighi, inclusi obblighi di tipo informativo e l'adozione di misure cautelari.

Nel caso di violazione degli impegni da parte delle imprese, la Commissione può revocare la propria decisione di autorizzazione e imporre una sanzione ai sensi dell'articolo 14.2 del Regolamento concentrazioni. In ogni caso, se non vengono raggiunte le condizioni a cui è subordinata l'autorizzazione, la decisione di compatibilità è automaticamente nulla.

Nelle ipotesi di dismissione, le parti devono precisare esaurientemente l'insieme di beni tangibili e intangibili che si impegnano a cedere, in modo da consentire senza ambiguità l'identificazione delle

attività e dei beni che sono inclusi nel pacchetto di dismissioni e di quelli che non vi sono inclusi. Il termine per la dismissione è stabilito d'accordo con la Commissione e rimane riservato.

La vendita è soggetta all'approvazione della Commissione. Essa deve avvenire a favore di un acquirente che rappresenti un concorrente attuale o potenziale che soddisfi i seguenti requisiti: affidabilità, indipendenza, stabilità finanziaria, competenza imprenditoriale. L'insieme di queste condizioni mira a individuare un soggetto che sia in grado di esercitare un'effettiva pressione concorrenziale rispetto alle parti della concentrazione. La Commissione si riserva un controllo sulla conclusione della cessione attraverso il potere di approvare o meno l'acquirente. La Commissione non considererà accettabile l'acquirente se questi non soddisfa i requisiti prima specificati ovvero se ritiene che la cessione a tale acquirente minacci di creare *prima facie* un problema concorrenziale.

Nelle more della dismissione, la Commissione richiede che le parti offrano impegni volti a mantenere l'indipendenza, l'affidabilità economica, la competitività e la appetibilità (*marketability*) delle attività da dismettere. In particolare, alle parti è richiesto di preservare l'insieme di risorse materiali e immateriali che compongono l'attività da dismettere. La Commissione può richiedere alle parti di nominare un fiduciario affinché effettui direttamente la dismissione o si sostituisca alla parte inadempiente allo scadere di un termine prefissato. Qualora la cessione dia luogo a una nuova operazione di concentrazione, questa dovrà comunque essere sottoposta all'eventuale vaglio da parte delle autorità nazionali competenti o della Commissione, secondo le procedure normalmente applicabili.

Anche la Comunicazione in materia di impegni verrà presumibilmente adottata entro il 2000.

Progetto di Comunicazione sull'adozione di una procedura semplificata per alcuni tipi di concentrazione

Sulla base dell'esperienza maturata nell'applicazione del Regolamento concentrazioni, la Commissione ha individuato alcuni tipi di concentrazione che non danno adito, nella maggior parte dei casi, a seri dubbi in termini di compatibilità con il mercato comune. Per la valutazione di tali operazioni la Commissione propone di introdurre una procedura semplificata. La proposta si inserisce in una strategia complessiva, alla base anche della riforma del trattamento delle intese verticali, nonché dell'intero processo di modernizzazione, volta ad aumentare l'efficienza e l'incisività dell'azione della Commissione.

La procedura semplificata consisterebbe nell'adozione, invece che di una decisione formale, di una decisione nella forma del silenzio-assenso. La base giuridica è costituita dall'articolo 10, paragrafi 1 e 6 del Regolamento concentrazioni. Il primo di questi paragrafi fissa un termine di un mese per la conclusione della prima fase della procedura, e il secondo stabilisce che qualora tale termine decorra senza una decisione ai sensi dell'articolo 6 del medesimo regolamento "l'operazione di concentrazione è ritenuta compatibile con il mercato comune".

Per individuare le categorie di concentrazioni che, non dando generalmente adito a preoccupazioni dal punto di vista della loro compatibilità con il mercato comune sono atte a essere trattate con la procedura semplificata, la Commissione fa riferimento:

1) alle concentrazioni in cui due o più imprese acquistano il controllo congiunto di un'impresa comune che non svolge né è prevedibilmente destinata a svolgere alcuna attività, o solo un'attività di minima entità, nel territorio SEE. La fattispecie comprende la costituzione di un'impresa comune, l'acquisizione da parte di un'impresa del controllo, in forma congiunta con un'altra, di un'impresa esistente, nonché l'acquisizione da parte di più imprese del controllo in forma congiunta di un'impresa esistente.

L'irrilevanza dell'attività economica attuale o immediatamente prevedibile dell'impresa comune nel territorio del SEE è desunta laddove:

1.a) - il fatturato dell'impresa comune e/o il fatturato delle attività trasferite all'impresa comune nel territorio SEE sia inferiore a 100 milioni di euro; e

1.b) - il valore totale degli elementi dell'attivo conferiti all'impresa comune è inferiore a 100 milioni di euro nel territorio dello SEE;

2) ai casi in cui nessuna delle imprese partecipanti alla concentrazione svolge attività:

-nello stesso mercato del prodotto e geografico; oppure

-in mercati del prodotto posti a monte o a valle di quelli in cui sono attive altre parti della concentrazione;

3) ai casi in cui due o più imprese partecipanti alla concentrazione operano:

-nello stesso mercato del prodotto e geografico (rapporti orizzontali) ma la loro quota di mercato aggregata non supera il 15%;

-in mercati situati l'uno a monte o a valle dell'altro (rapporti verticali), se in nessuno di tali mercati la quota di mercato aggregata delle parti supera il 25%.

La definizione del mercato rilevante risulta cruciale per l'individuazione delle concentrazioni passibili di un trattamento semplificato ai sensi dei suddetti punti 2) e 3). Al riguardo, il progetto di Comunicazione precisa che le parti devono:

- i) fornire già nei contatti pre-notifica con i servizi della Commissione informazioni circa le possibili definizioni alternative del mercato;
- ii) nella notifica, descrivere, fornendo le informazioni rilevanti, tutte le possibili definizioni alternative dei mercati sia sotto il profilo merceologico che geografico. La decisione ultima riguardo all'individuazione dei mercati spetta comunque alla Commissione. Nel testo del progetto di Comunicazione viene inoltre osservato che quest'ultima, ai sensi del Regolamento concentrazioni (articolo 6.3.a), può comunque revocare la dichiarazione di compatibilità tacita quando essa si fondi su indicazioni inesatte di cui sia responsabile una delle imprese interessate.

La Commissione si riserva la possibilità di ripristinare la procedura normale in alcuni casi che formalmente soddisfano le condizioni previste per il trattamento secondo la procedura semplificata, ma che comunque presentano problemi dal punto di vista concorrenziale (ad esempio a causa di un'elevata concentrazione e di rilevanti barriere all'entrata nel mercato).

Il progetto di Comunicazione contiene una apposita sezione dedicata a illustrare le condizioni alle quali il ritorno alla procedura normale può essere indotto dall'intervento esterno.

Il progetto di Comunicazione invita le parti, in particolare qualora queste intendano richiedere la dispensa dalla notifica in forma completa¹⁷ in quanto l'operazione non suscita preoccupazioni dal punto di vista concorrenziale, a stabilire contatti pre-notifica con i servizi della Commissione. Successivamente alla notifica la Commissione pubblicherà le informazioni più rilevanti nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee e sul sito Internet (inclu-

17. Cfr. articolo 3.2 del Regolamento (CE) n. 447/98 della Commissione, del 1° marzo 1998, relativo alle notificazioni, ai termini e alle audizioni di cui al Regolamento (CEE)

n. 4064/89 relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, in GUCE L 66/25 del 6 marzo 1998.

si: nomi delle parti, natura della concentrazione, settori interessati e avviso circa la possibilità che, in base all'informazione fornita dalle parti, la concentrazione possa essere esaminata secondo la procedura semplificata, che prevede il silenzio assenso). Gli Stati membri e i terzi interessati potranno così presentare osservazioni, evidenziando le circostanze che possono richiedere un approfondimento dell'operazione.

Se la Commissione ritiene che siano soddisfatte le condizioni per la procedura semplificata, la decisione avverrà normalmente secondo la formula del silenzio-assenso (cosiddetta procedura di non opposizione). La Commissione conserva la possibilità di ricorrere alla procedura normale durante l'intero mese successivo alla notifica. Le parti riceveranno una conferma scritta dell'avvenuta scadenza del termine e dunque della dichiarazione di compatibilità dell'operazione notificata. Analoga notizia verrà riportata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee. La procedura semplificata verrà applicata anche alle restrizioni direttamente collegate e necessarie alla realizzazione dell'operazione di concentrazione, salvo diversa decisione della Commissione. Il testo, rinviando alla apposita Comunicazione in materia di restrizioni accessorie, precisa che il carattere di accessorialità non dipende dalla valutazione delle parti, bensì dalle caratteristiche oggettive delle operazioni.

Accordo di cooperazione bilaterale con il Canada

Nel giugno 1999 è stato firmato un accordo di cooperazione tra le Comunità europee e il governo del Canada in materia di applicazione delle regole di concorrenza¹⁸. L'accordo si inserisce nell'attuale contesto internazionale caratterizzato da un crescente numero di accordi di cooperazione bilaterale tra autorità antitrust dei paesi che hanno stretti legami economici e importanti scambi commerciali. In particolare, l'accordo in oggetto ricalca in larga misura il primo accordo stipulato tra UE e Stati Uniti in materia di concorrenza¹⁹. L'accordo prevede:

- i)* lo scambio reciproco di informazioni (non confidenziali) in merito a indagini o procedimenti che possano coinvolgere interessi rilevanti dell'altra parte. Ciò comprende, in particolare, la notifica all'altra parte dell'accordo delle pratiche anticoncorrenziali compiute integralmente o parzialmente sul territorio dell'altra parte e di quelle che si presumono imposte o favorite dall'altra parte. Lo scambio d'informazioni deve avvenire con un congruo anticipo, in modo che le osservazioni dell'altra parte possano essere prese in considerazione;
- ii)* la possibilità di richiesta di consultazioni tra le parti su qualsiasi questione inerente all'accordo. Le richieste di consulta-

zione devono essere motivate e precisare se scadenze procedurali o altre considerazioni impongono un'urgenza particolare;

iii) modalità di cooperazione volte ad agevolare il coordinamento nell'applicazione delle normative sulla concorrenza riguardo a pratiche anticoncorrenziali che possono essere più facilmente affrontate attraverso un parallelismo nell'attività di indagine e di decisione dei casi. Nell'accordo si sottolinea come tale coordinamento sia a beneficio delle stesse imprese oggetto d'indagine, le quali vedono ridotto il rischio di dover subire decisioni contrastanti. E' previsto che il coordinamento nell'applicazione della normativa sulla concorrenza possa essere svolto mediante lo svolgimento di procedimenti da parte di entrambe le autorità o solamente da una di esse. Ciascuna delle due autorità si riserva la facoltà di interrompere in qualsiasi momento il coordinamento qualora ciò venga ritenuto più opportuno;

iv) principi non vincolanti di cortesia passiva (*negative comity*), riguardo a pratiche anticoncorrenziali condotte nel territorio di una parte che ledono gli interessi dell'altra. Nel prendere decisioni sulla base della propria normativa anti-trust, ciascuna parte si impegna a tenere conto degli effetti che tali decisioni possono avere sull'altra parte;

v) principi non vincolanti di cortesia attiva (*positive comity*). Quando ritenga che attività contrarie alla concorrenza condotte nel territorio dell'altra parte ledano i propri interessi rilevanti, la parte interessata può notificare la circostanza all'altra parte e chiedere che le autorità di concorrenza di quest'ultima adottino misure di esecuzione adeguate. La parte destinataria della richiesta deve attribuirvi la massima considerazione. Analogamente a quanto previsto nel primo accordo con gli Stati Uniti, non vi è alcun obbligo di intervento della parte che ha ricevuto la richiesta. Parimenti, anche la parte che ha trasmesso la richiesta rimane in ogni momento libera di agire in piena autonomia nei confronti

18. Cfr. la decisione del Consiglio e della Commissione del 29 aprile 1999 relativa alla conclusione dell'accordo tra le Comunità europee e il governo del Canada in merito all'applicazione dei rispettivi diritti della concorrenza, in GUCE L 173/26 del 10 luglio 1999.

19. Accordo del 23 settembre 1991 tra il governo degli Stati Uniti e la Commissione

delle Comunità europee relativo all'applicazione delle loro regole di concorrenza. In seguito a una sentenza della Corte di Giustizia, l'accordo è stato successivamente approvato mediante decisione congiunta del Consiglio e della Commissione il 10 aprile 1995, in GUCE L 95/45 del 27 aprile 1995.

delle pratiche oggetto di segnalazione.

Riguardo allo scambio d'informazioni, l'accordo prevede esplicitamente che le parti non sono tenute a scambiarsi informazioni la cui divulgazione sia vietata dalla legislazione della parte in possesso dell'informazione. Qualora informazioni riservate vengano scambiate grazie all'autorizzazione formale dei soggetti interessati, le parti si impegnano a tutelare nel modo più ampio la riservatezza delle informazioni ricevute. Ciascuna parte può inoltre trasmettere a terzi informazioni riservate ottenute dall'altra solo previa esplicita autorizzazione di quest'ultima.

All'accordo con il Canada è stata allegata una dichiarazione della Commissione relativa alle informazioni che la Commissione si impegna a fornire alle autorità nazionali al fine di assicurare il loro coinvolgimento riguardo a quelle attività di collaborazione e coordinamento con le autorità canadesi che hanno rilevanza per singoli Stati membri. In particolare, la Commissione si impegna a trasmettere agli Stati membri, i cui interessi rilevanti siano coinvolti, la notifica da essa inviata o quella ricevuta dall'autorità canadese, nonché a informarli quanto prima di qualsiasi forma di cooperazione o coordinamento con le autorità canadesi relativa a presunte pratiche anticoncorrenziali. Gli Stati membri verranno infine tenuti al corrente, attraverso resoconti semestrali, in merito all'attuazione dell'accordo.

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO (OCSE)

Nel corso del 1999 il Comitato "Diritto e politica della concorrenza" dell'OCSE ha proseguito l'attività di approfondimento delle tematiche antitrust con l'obiettivo di promuovere la cooperazione internazionale e di favorire la convergenza tra i paesi membri riguardo ai criteri di interpretazione e di applicazione delle normative nazionali. A questo fine, sono state organizzate diverse tavole rotonde su temi ritenuti di particolare interesse²⁰.

Nell'ambito della tavola rotonda sul tema della tutela della concorrenza nei mercati oligopolistici, diverse delegazioni hanno sottolineato come il parallelismo dei comportamenti non risulti sufficiente per provare l'esistenza di una intesa restrittiva e come occorra invece dimostrare l'esistenza di un effettivo intento anticoncorrenziale. La difficoltà di intervenire nei confronti delle pratiche

oligopolistiche di coordinamento dei comportamenti ha indotto quasi tutti i paesi a estendere il controllo preventivo delle operazioni di concentrazione ai casi in cui, in conseguenza dell'operazione, viene a crearsi una struttura di mercato oligopolistica.

Nella tavola rotonda sulle "Priorità d'intervento in materia di antitrust" la maggior parte delle autorità nazionali ha affermato di dedicare troppe risorse e troppo tempo a casi irrilevanti e di avere difficoltà ad affrontare le restrizioni concorrenziali più gravi (in particolare i cartelli orizzontali, anche di dimensione internazionale). In molti contesti, la ragione principale del fenomeno è imputata all'esistenza di meccanismi autorizzatori per le intese e all'incentivo alla notificazione che essi generano per le imprese. Tuttavia, anche nei paesi dove non esiste la possibilità di notificare le intese, gli interventi delle autorità antitrust sono in ampia parte determinati da fattori esterni (notificazioni delle concentrazioni e denunce di pratiche anticoncorrenziali). Le autorità hanno pochi strumenti disponibili per orientare il flusso informativo sui comportamenti anticoncorrenziali delle imprese e determinare le priorità del proprio intervento. Tra questi strumenti vanno menzionati i cosiddetti programmi di clemenza (*leniency programs*) volti a indurre gli operatori a denunciare l'esistenza di cartelli anticoncorrenziali. Al riguardo soltanto gli Stati Uniti hanno acquisito significative esperienze. I programmi di clemenza costituiscono infatti la fonte principale di informazione per le autorità antitrust americane che, tramite la cooperazione degli operatori, riescono a ottenere elementi sulla sospetta esistenza di un cartello e anche la prova della violazione intercorsa. L'efficacia dello strumento è stata confermata anche dal Regno Unito dove un programma di clemenza, introdotto solo negli ultimi mesi, che esclude la sanzione per l'impresa che per prima decide di cooperare con l'*Office of Fair Trading* ha già portato significativi risultati. E' stato altresì osservato che la funzionalità dei programmi di clemenza dipende strettamente dalla severità e dall'efficacia del sistema di sanzioni.

Nella tavola rotonda sulle "Alleanze strategiche internazionali e concentrazioni tra compagnie aeree" è stata rilevata la presenza di una regolamentazione che continua a ostacolare l'evoluzione concorrenziale del settore dei trasporti aerei. Alla fine della seconda guerra mondiale era emersa l'esigenza che ciascun paese avesse la propria compagnia di bandiera. A ciò si è accompagnata la necessità

20. I documenti pubblici relativi all'attività del Comitato "Diritto e politica della concorrenza" sono accessibili sul sito <http://www.oecd.org/daf/clp/publications.htm>.

di accordi bilaterali tra Stati per realizzare un servizio di trasporto aereo tra due paesi. Il conseguente potere accordato agli Stati di designare le compagnie autorizzate a fornire il servizio introduce significative limitazioni alle possibilità concorrenziali delle imprese. Da questo punto di vista anche gli accordi *open sky* che consentono a una pluralità di compagnie aeree di volare tra due paesi, pur costituendo un'evoluzione in senso concorrenziale, continuano a escludere le compagnie aeree dei paesi terzi. La diffusione del bilateralismo distorce significativamente i comportamenti delle imprese, ostacolando i miglioramenti di efficienza e mantenendo una struttura produttiva basata sui campioni nazionali. L'evoluzione di questi ultimi anni e le alleanze internazionali che si sono realizzate rappresentano il primo passo verso un ambiente concorrenziale più aperto. Tuttavia, la riforma della regolamentazione, in primo luogo per quanto attiene i processi di allocazione dei diritti di decollo e di atterraggio, continua a rimanere una priorità. Dal punto di vista della tutela della concorrenza, le alleanze vengono esaminate soprattutto in relazione all'impatto che esse esercitano sui mercati in cui esiste una sovrapposizione di quote di mercato. Particolare attenzione viene inoltre dedicata agli altri fattori o comportamenti che possono innalzare le barriere all'entrata: disponibilità di slot, programmi di fedeltà con i consumatori (*frequent flyer programs*) e politiche di sconto particolarmente aggressive realizzate da compagnie in posizione dominante nei confronti delle agenzie di viaggio.

Il Gruppo di lavoro "Concorrenza e regolamentazione" del Comitato per il Diritto e la politica della concorrenza ha proseguito nell'attività di analisi dei vari aspetti delle regolamentazioni di natura economica che influenzano l'operare dei meccanismi di mercato e le riforme dei meccanismi regolamentativi che potrebbero promuovere la concorrenza nei vari settori. Nel corso della tavola rotonda organizzata dal Gruppo di lavoro sulla promozione della concorrenza nel settore postale, sebbene il quadro internazionale si presenti ancora variegato, diverse delegazioni hanno segnalato l'avvio di un processo di riforma volto a limitare progressivamente le aree sottratte ai meccanismi concorrenziali. In particolare si registra una pressoché generalizzata apertura alla concorrenza dei mercati dei servizi di corriere espresso e di trasporto e distribuzione di pacchi. Nella discussione è emerso che l'unica fase di attività che può presentare le caratteristiche del monopolio naturale è la consegna della corrispondenza nelle zone a popolazione poco densa, mentre per il trasporto e lo smistamento non sono identificabili significative economie di scala. Inoltre il servizio è caratterizzato da economie di gamma trascurabili, con l'eccezione di quelle che si realizzano presso gli uffici postali che forniscono servizi diversi (servizi postali pro-

priamente detti e servizi di pagamento). Il settore presenta pertanto ampie opportunità di aumenti di efficienza, in conseguenza della sua apertura alla concorrenza. L'esperienza di alcuni paesi (Australia, Finlandia, Nuova Zelanda, Svezia) che hanno pienamente liberalizzato il settore mostra che non sono state registrate riduzioni o peggioramenti del servizio universale.

In un'ulteriore tavola rotonda sono stati discussi gli approcci regolamentari adottati nei diversi paesi rispetto ai mercati dei servizi professionali. In generale è stato rilevato che la regolamentazione che comporta una limitazione all'accesso all'attività soltanto a soggetti dotati di determinati requisiti appare giustificata unicamente laddove, attraverso il controllo delle caratteristiche dei nuovi entranti, è possibile tutelare i consumatori garantendo la qualità delle prestazioni professionali. Ciò può rendersi necessario in particolare se esistono importanti asimmetrie informative tra professionisti e clienti. Forme di regolamentazione all'accesso esistono per numerose professioni in tutti i paesi. I servizi professionali generalmente protetti sono quelli forniti da avvocati, medici, ingegneri, architetti, commercialisti. Riguardo ai comportamenti di mercato degli operatori, gli aspetti che possono risultare regolamentati sono la determinazione dei prezzi, le modalità organizzative e lo svolgimento di attività pubblicitarie. Sebbene il panorama regolamentare vari largamente per ciascuna professione da paese a paese, la regolamentazione delle condizioni di prezzo è particolarmente diffusa. In molti casi essa è imposta da provvedimenti normativi, il che determina un coordinamento delle scelte di prezzo dei professionisti che risulta protetto rispetto all'applicazione della normativa antitrust. In altri casi la regolamentazione delle condizioni tariffarie è realizzata dagli stessi professionisti attraverso associazioni o altri organi rappresentativi della stessa categoria. Ciò ha generato numerosi casi di applicazione da parte delle autorità nazionali delle norme di divieto delle intese restrittive della concorrenza con riferimento a vari servizi professionali.

Infine, nella tavola rotonda sulle problematiche di tutela della concorrenza collegate alla gestione di servizi pubblici da parte delle amministrazioni locali, in particolare di quelli relativi alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti solidi residenziali, è stata sottolineata l'importanza dei servizi pubblici amministrati in ambito locale per ciascuna economia nazionale. Tali servizi sono prestati abitualmente attraverso diverse forme organizzative: svolti direttamente da dipendenti delle amministrazioni locali (ad esempio servizi antincendio, gestione dei parchi), affidati in esclusiva a un'impresa sottoposta a regolamentazione (distribuzione del gas, fornitura dell'acqua potabile) o svolti da una pluralità di imprese, sia private sia di pro-

prietà pubblica, in regime di concorrenza (istruzione pubblica, servizi sanitari). Al riguardo, diversi interventi hanno illustrato dati, contenuti in indagini condotte nei vari paesi, dai quali traspare la generale maggiore efficienza della fornitura di servizi locali da parte di imprese private in concorrenza o sottoposte a un adeguato sistema di regolamentazione rispetto alla gestione diretta, che appare invece preferibile solo in presenza di specifiche circostanze (in particolare quando risulti difficile per le autorità locali precisare contrattualmente la qualità dei servizi richiesti e verificarne il rispetto). Per le autorità locali di molti paesi OCSE gli incentivi delle amministrazioni locali verso l'efficienza e la minimizzazione dei costi nella fornitura dei servizi pubblici risultano spesso poco stringenti, poiché una quota rilevante dei costi viene coperta da trasferimenti finanziari da parte dell'amministrazione centrale. Inoltre, eventuali economie e risparmi a livello locale determinano solamente minori trasferimenti dall'erario nazionale e non maggiori fondi a disposizione delle amministrazioni locali per altri usi.

Con particolare riferimento ai servizi di raccolta e smaltimento rifiuti, è stata sottolineata la differente regolamentazione esistente in quasi tutti i paesi riguardo al trattamento dei rifiuti di origine commerciale e industriale rispetto a quelli di origine residenziale. La responsabilità della gestione di rifiuti di origine industriale viene generalmente assegnata alle imprese, alle quali spettano la copertura dei costi e le decisioni sulle modalità di gestione dell'attività (svolgimento diretto del servizio o attraverso impresa terza). Per varie tipologie di rifiuti industriali, l'ampiezza delle economie di densità risulta limitata, per cui alle imprese generatrici di rifiuti spesso conviene instaurare forme di concorrenza nel mercato utilizzando in contemporanea una pluralità di operatori. Riguardo invece ai rifiuti generati dalle famiglie, rispetto ai quali le problematiche di regolamentazione risultano essere più importanti, in quasi tutti i paesi OCSE le autorità locali si prendono carico dell'organizzazione del servizio utilizzando fondi derivanti da imposte in ambito locale solo in parte collegate all'effettivo utilizzo dei servizi, o derivanti da trasferimenti dall'erario nazionale. Meccanismi concorrenziali nel mercato dei servizi di raccolta e smaltimento di rifiuti residenziali sono ancora poco diffusi tra i paesi OCSE; il ricorso a forme di concorrenza "per il mercato", cioè l'assegnazione della gestione del servizio attraverso gare trasparenti e concorrenziali, è invece diffuso in un numero di paesi sempre più elevato. Nel corso della tavola rotonda, diversi interventi hanno sottolineato che il ricorso alla gara non determina automaticamente esiti efficienti e che è comunque necessario mantenere un'adeguata regolamentazione e supervisione al fine di assicurare trasparenza ed efficacia nell'organizzazione delle

gare, nella stipula dei contratti con le imprese aggiudicatarie e nel monitoraggio delle modalità di svolgimento del servizio.

Il Gruppo di lavoro su “Cooperazione internazionale in materia di concorrenza” ha continuato nell’approfondimento delle tematiche connesse alla cooperazione internazionale tra organismi preposti alla tutela della concorrenza. Particolare attenzione è stata rivolta al tema della “cortesia positiva”, che consente in particolare di chiedere all’autorità antitrust di un altro paese di intervenire in relazione a pratiche che ostacolano l’accesso a quel mercato da parte degli esportatori del paese richiedente. Le autorità antitrust sono così messe nella condizione di affrontare comportamenti di imprese estere, collegati al problema dell’accesso al mercato, finora di esclusiva competenza degli esperti commerciali. In questi casi l’intervento delle autorità antitrust sarebbe estremamente benefico perché consentirebbe di affrontare questioni di rilevanza internazionale mediante interventi di applicazione della normativa antitrust volti a tutelare anche i consumatori nazionali del paese in cui è ostacolato l’accesso al mercato.

Nell’ambito dei lavori del Gruppo congiunto “Commercio e concorrenza” sono state oggetto di analisi le diverse opzioni disponibili per affrontare le problematiche commerciali originate da restrizioni della concorrenza. Nel corso dei lavori è stato discusso un documento predisposto dal Segretariato finalizzato a dare coerenza alla terminologia impiegata nell’adozione di accordi bilaterali e multilaterali in materia di commercio internazionale e concorrenza.

ORGANIZZAZIONE MONDIALE PER IL COMMERCIO (OMC)

Nel dicembre 1998 il Consiglio Generale dell’Organizzazione Mondiale per il Commercio ha prorogato di alcuni mesi il mandato del Gruppo di Lavoro “Commercio e Concorrenza” istituito presso l’OMC allo scopo di approfondire le questioni relative all’interazione tra le politiche commerciali e le politiche della concorrenza. Le riunioni che si sono tenute nell’anno hanno riguardato tre temi indicati dal Consiglio Generale dell’OMC:

- i) la questione della rilevanza per la politica della concorrenza dei principi del trattamento nazionale, della trasparenza e della nazione più favorita vigenti in ambito OMC;
- ii) le modalità di promozione della cooperazione tra gli Stati

membri in materia di concorrenza, con specifico riferimento all'assistenza tecnica;

iii) il contributo della politica della concorrenza per il raggiungimento degli obiettivi dell'OMC, tra cui in particolare quello della promozione del commercio internazionale.

Riguardo al tema della rilevanza per la politica della concorrenza dei principi vigenti in ambito OMC, la preoccupazione maggiore espressa dalle varie delegazioni è quella di garantire che le normative nazionali sulla concorrenza siano in grado di intervenire adeguatamente contro le pratiche anticoncorrenziali che danneggiano gli interessi di altri paesi membri. La delegazione dell'Unione europea si è soffermata sull'importanza, sia per la politica della concorrenza che per la politica commerciale, dei principi di trasparenza e di non discriminazione. La delegazione giapponese ha sottolineato l'importanza, nell'applicazione delle politiche della concorrenza, di assicurare procedimenti equi, trasparenti e non discriminatori a tutte le imprese, comprese quelle estere. A riguardo, è stato osservato che all'interno dell'autorità antitrust giapponese è stato creato un apposito ufficio con il compito di facilitare alle imprese estere la presentazione di esposti relativi alla violazione della normativa antitrust. E' stata inoltre sottolineata l'importanza di limitare quanto più possibile le esenzioni settoriali o di altro genere all'applicazione della legislazione antitrust, sempre per garantire il massimo grado di efficacia, trasparenza e non discriminazione.

Tutti gli interventi sul tema della cooperazione internazionale in materia di politica della concorrenza ne hanno sottolineato l'importanza, nell'attuale contesto di integrazione dei mercati e di crescente internazionalizzazione dell'attività delle imprese, anche di quelle di dimensione più limitata. La cooperazione internazionale permette un'azione più efficace da parte delle autorità di concorrenza nazionali, facilitando l'ottenimento di informazioni spesso indispensabili per l'identificazione e la repressione delle pratiche anticoncorrenziali che hanno origine in altre giurisdizioni. E' stata sottolineata l'estrema varietà delle diverse forme di cooperazione internazionale, in relazione al numero dei paesi coinvolti (cooperazione bilaterale, regionale e multilaterale) e all'intensità del rapporto di collaborazione (collaborazioni informali, accordi vincolanti). Diverse delegazioni (Stati Uniti, Corea, Unione europea, Zimbabwe) hanno sottolineato l'importanza delle attività di assistenza tecnica a favore dei paesi che sono in procinto di adottare normative antitrust o che hanno iniziato ad applicarle solo recentemente da parte dei paesi con maggiore esperienza in questo campo. Un'altra componente rilevante della cooperazione internazionale è quella dei contatti informali tra autorità nazionali che permettono, in particolare,

uno scambio di informazioni sulle caratteristiche dei mercati sotto esame. Gli accordi formali di cooperazione riguardano generalmente tre aspetti principali: innanzitutto, essi introducono un sistema di notifica reciproca delle indagini di pratiche anticoncorrenziali che hanno effetti in altri paesi; inoltre, essi prevedono lo scambio di informazioni non riservate relative a indagini in corso; tali accordi consentono infine il coordinamento delle indagini quando diverse autorità nazionali intendono approfondire una stessa fattispecie. Alcuni paesi hanno firmato accordi più vincolanti che permettono anche lo scambio d'informazioni riservate, in particolare in merito a indagini relative a pratiche anticoncorrenziali per le quali sono previste sanzioni penali (quali ad esempio i cosiddetti cartelli *hardcore* in Canada e negli Stati Uniti). Parte della discussione sul tema della promozione della cooperazione internazionale è stata dedicata ai vantaggi e svantaggi della cooperazione internazionale su base volontaria (auspicata dagli Stati Uniti) rispetto a un sistema di cooperazione più vincolante. Diverse delegazioni (Unione europea, Giappone, Corea) hanno affermato l'utilità di un quadro multilaterale che istituzionalizzi la cooperazione internazionale complementando con principi e regole generali l'attuale reticolo di accordi bilaterali di cooperazione.

La possibile inclusione nel quadro delle regole dell'OMC di un accordo multilaterale vincolante in materia di concorrenza è stata oggetto di una specifica proposta da parte della delegazione dell'Unione europea. L'iniziativa comunitaria non intende realizzare l'armonizzazione delle normative antitrust nazionali, ma ha come obiettivo quello dell'individuazione di regole e principi comuni a cui ispirarsi nell'adozione e nell'applicazione delle normative nazionali. La Commissione ha sottolineato l'esistenza di un notevole grado di consenso tra i paesi membri dell'OMC sugli effetti negativi da attribuire a determinate pratiche anticoncorrenziali distorsive della concorrenza e del commercio internazionale (i cartelli *hardcore* e alcuni tipi di restrizioni verticali) e sulla necessità di eliminare tali pratiche. La proposta comunitaria prevede varie modalità che potrebbero essere adottate per garantire ai paesi in via di sviluppo il massimo beneficio da un accordo multilaterale. Ai paesi in via di sviluppo, innanzitutto, verrebbero concessi margini di tempo adeguati per l'adozione delle normative sulla concorrenza e per la creazione delle autorità preposte all'applicazione di tali normative. Verrebbe inoltre assicurato che, nell'applicazione dei principi multilaterali di concorrenza, sia tenuto conto del grado di sviluppo del paese. Infine, modalità di cooperazione internazionale (tra cui programmi di assistenza tecnica) che tutelino in particolare modo le esigenze dei paesi in via di sviluppo costituirebbero parte integrante dell'accordo.

Alcuni paesi (Canada, Norvegia e Brasile) hanno espresso interesse per la posizione comunitaria riguardo all'utilità di integrare con un quadro multilaterale l'attuale rete di accordi di cooperazione bilaterale in materia di concorrenza. Un approccio multilaterale potrebbe, secondo questi paesi, contribuire in maniera significativa a massimizzare i benefici derivanti dalla liberalizzazione degli scambi commerciali e degli investimenti e dalla crescente globalizzazione dell'attività economica. Alcuni paesi in via di sviluppo (Egitto, Malesia, India, Pakistan, Hong Kong, Cina) hanno invece espresso perplessità in merito all'utilità di avviare negoziazioni per realizzare un quadro multilaterale di concorrenza, considerando tali negoziazioni ancora premature. E' stato sottolineato come un importante numero di paesi in via di sviluppo non disponga ancora di normative in materia di concorrenza. Tali paesi si troverebbero, pertanto, in posizione di debolezza nella conduzione di negoziati volti allo sviluppo di principi e regole multilaterali. Una seconda ragione per l'opposizione da parte di questi paesi all'adozione di un quadro multilaterale di regole di concorrenza deriva dalla convinzione che l'applicazione della politica della concorrenza nei paesi in via di sviluppo debba tenere conto in maggiore misura, rispetto a quanto avviene nei paesi più industrializzati, delle altre finalità pubbliche (quali ad esempio la protezione dell'occupazione e una più equa distribuzione delle risorse) in aggiunta a quella del raggiungimento dell'efficienza economica. Il timore di queste delegazioni è che l'adozione di regole in ambito multilaterale possa invece rendere meno agevole un'applicazione flessibile delle regole di concorrenza che tenga adeguatamente conto delle particolari caratteristiche dei paesi in via di sviluppo. Infine, è stato osservato che l'adozione di regole multilaterali di concorrenza potrebbe contribuire solo in misura molto limitata alla promozione di mercati più concorrenziali ed efficienti, fin tanto che varie misure statali, quali gli interventi antidumping e i sussidi alle imprese, mantengono la compartimentazione dei mercati nazionali e favoriscono la distorsione degli scambi commerciali. Secondo queste delegazioni, pertanto, gli Stati membri dell'OMC trarrebbero maggiore vantaggio dal considerare prioritaria l'eliminazione di quelle misure statali restrittive della concorrenza che ancora esistono a livello internazionale, rinviando a una fase successiva l'adozione di un accordo multilaterale vincolante in materia antitrust.

Sono state anche oggetto di discussione le esistenti misure commerciali che hanno effetti distorsivi degli scambi commerciali e della concorrenza. In particolare, Corea, Messico, Giappone, Canada, Malesia, Hong Kong e Cina hanno sottolineato la necessità di giungere a una riforma in senso proconcorrenziale delle misure

commerciali che permettono una protezione dei mercati nazionali e che distorcono gli scambi commerciali, primo tra tutti il Codice Antidumping. Gli Stati Uniti hanno riaffermato la loro posizione di opposizione nei confronti di tali riforme, mentre l'Unione europea si è mostrata più disposta a eventuali modifiche in un senso proconcorrenziale.

Nel settembre 1999 si è svolta l'ultima riunione prevista nel corso dell'anno del Gruppo di Lavoro "Commercio e Concorrenza" con l'approvazione del rapporto descrittivo dell'attività svolta nel corso del 1999, che è stato poi trasmesso al Consiglio dei Ministri OMC di Seattle. Nel corso della riunione è brevemente continuata la discussione riguardo all'ipotizzato avvio di negoziazioni su regole di concorrenza. La delegazione del Canada, in particolare, ha fornito ragguagli riguardo alla conclusione delle consultazioni avviate nei mesi scorsi con le diverse parti sociali interessate da un accordo multilaterale (imprese, associazioni di consumatori, e così via). Tali consultazioni hanno portato il governo canadese ad adottare un atteggiamento favorevole nei confronti di tale accordo, ritenendo che da esso deriverebbe un beneficio netto per il paese. Tre principali giustificazioni spingerebbero, secondo le autorità canadesi, verso l'adozione di un quadro multilaterale di regole di concorrenza. La prima è che la relativa importanza delle pratiche anticoncorrenziali quali ostacoli residui agli scambi commerciali, a fronte della crescente liberalizzazione dei commerci a seguito dell'eliminazione delle barriere tariffarie e non tariffarie, risulta sempre più evidente. La seconda giustificazione è il crescente effetto internazionale delle decisioni prese dalle autorità nazionali di concorrenza derivante dall'integrazione delle economie nazionali. Infine, è sempre più pressante la richiesta da parte del settore privato di potere operare negli altri paesi sulla base di regole eque e trasparenti che siano adeguate agli standard internazionali.

La delegazione del Sud Africa ha sottolineato la necessità che la comunità internazionale tenga conto del fatto che i paesi in via di sviluppo, a causa della loro insufficiente esperienza in merito all'applicazione di politiche della concorrenza, non sono ancora in grado di valutare appieno le conseguenze derivanti da una partecipazione a un accordo multilaterale in materia. Risulta pertanto necessario assicurare un'adeguata preparazione a tutti i paesi membri dell'OMC compresi quelli in via di sviluppo.

La Conferenza Ministeriale di Seattle svoltasi alla fine di novembre si è conclusa in assenza di una decisione in merito all'avvio di un nuovo round di negoziati in ambito OMC non esprimendosi, in particolare, in merito all'inclusione o meno, e in quali termini,

delle tematiche di concorrenza negli eventuali negoziati. Nel corso del 2000 sono previste due ulteriori riunioni del Gruppo di lavoro che approfondiranno ulteriormente i temi, sopra descritti, affrontati nel corso del 1999.

CONFERENZA DELLE NAZIONI UNITE PER IL COMMERCIO E LO SVILUPPO (UNCTAD)

Nel giugno 1999 si è riunito a Ginevra il Gruppo Intergovernativo di Esperti di Politica e Diritto della Concorrenza dei 188 paesi membri dell'UNCTAD, l'agenzia delle Nazioni Unite che si occupa di temi legati al commercio internazionale e allo sviluppo economico. Il Gruppo di Esperti dell'UNCTAD, istituito nel 1980 a seguito dell'adozione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della Risoluzione 36/63 riguardante principi comuni non vincolanti in materia di tutela della concorrenza²¹, si riunisce con cadenza annuale con il fine di promuovere tra gli Stati membri l'approfondimento di tematiche relative alla politica della concorrenza e di favorire la cooperazione internazionale nell'applicazione delle normative antitrust, in particolare a favore dei paesi in via di sviluppo. L'UNCTAD riunisce un numero di paesi più ampio rispetto all'OMC, includendo in particolare la Russia e la Cina.

L'UNCTAD svolge un importante ruolo nel fornire direttamente o nel coordinare la fornitura di assistenza tecnica nel campo del diritto e della politica della concorrenza ai paesi in via di sviluppo, che necessitano di sostegno nella stesura delle normative a tutela della concorrenza e nell'addestramento dei funzionari delle autorità antitrust. Al riguardo, il Segretariato ha presentato al Gruppo Intergovernativo di esperti un documento che passa in rassegna l'attività di assistenza tecnica svolta dall'UNCTAD, nonché quella realizzata da altre organizzazioni internazionali (Banca Mondiale, OCSE, CE) e da istituzioni nazionali. Le stesse riunioni del Gruppo Intergovernativo perseguono lo scopo "formativo" di favorire lo scambio di informazioni in merito alle "best practices" sviluppate nell'applicazione della normativa della concorrenza. In questa prospettiva, nel corso della riunione si sono svolte delle mini-tavole rotonde, con presentazioni da parte sia di paesi industrializzati sia di paesi in via di sviluppo, su tre temi, costituiti rispettivamente dalle relazioni tra autorità antitrust e autorità di regolamentazione, dal controllo delle concentrazioni internazionali e dalle modalità con cui promuovere una cultura della concorrenza nei diversi paesi.

Il tema del rapporto tra autorità di tutela della concorrenza e autorità di regolamentazione è attualmente di grande interesse per i paesi in via di sviluppo i quali in molti casi hanno avviato importanti processi di liberalizzazione, in particolare nei servizi di pubblica utilità. In un numero crescente di paesi, come già avvenuto nella maggior parte dei paesi industrializzati, l'apertura dei mercati viene accompagnata dall'istituzione di autorità di regolamentazione settoriale indipendenti. Nel corso della discussione, le esperienze nazionali relative all'istituzione di autorità di regolamentazione e al loro rapporto con le autorità di tutela della concorrenza sono state illustrate da diverse delegazioni. La delegazione italiana ha illustrato l'assetto istituzionale esistente nel nostro paese, con la netta suddivisione di competenze tra autorità di tutela della concorrenza e autorità di regolamentazione nei servizi di pubblica utilità. Tale ripartizione di compiti caratterizza, peraltro, la maggior parte dei paesi. Ciascuna autorità di regolamentazione settoriale è tenuta periodicamente a sottoporre a verifica la necessità di mantenere specifici assetti regolamentari, al fine di verificare che non sia possibile sostituire la regolamentazione con il libero mercato. Elemento centrale di tale verifica consiste nell'accertare l'esistenza di un rilevante potere di mercato da parte delle imprese, tale da ostacolare lo sviluppo di un sufficiente grado di concorrenza nel settore.

Nell'ambito della discussione relativa alle concentrazioni internazionali, molti paesi hanno sottolineato l'importanza di una più estesa cooperazione internazionale riguardo allo scambio di informazioni su mercati e imprese oggetto di indagini o procedimenti. Si è auspicata un'intensificazione di tale collaborazione, da estendersi preferibilmente anche alle nuove autorità dei paesi meno industrializzati. Alcune delegazioni di paesi in transizione, tra cui quelle dell'Ucraina e della Russia, hanno rilevato come il controllo sulle concentrazioni distorsive della concorrenza sia ostacolato in alcune circostanze dalla mancanza di trasparenza nei legami partecipativi e di controllo tra imprese oggetto di concentrazione, in particolare quando le imprese che si concentrano hanno sede in paesi esteri. Anche per questi aspetti, la cooperazione internazionale può agevolare il compito delle autorità nazionali.

In merito al terzo tema di discussione, la promozione della cultura della concorrenza, tutte le delegazioni intervenute hanno

21. "L'insieme di Principi e Regole Concordate a Livello Multilaterale per il Controllo delle Pratiche Commerciali Restrittive" (United Nations Set of Multi-

laterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices).

sottolineato la centralità del ruolo educativo esercitato dalle autorità antitrust nella promozione di un'apertura ai principi della libera concorrenza e delle pari opportunità. Diverse delegazioni di paesi in via di sviluppo hanno sottolineato le difficoltà attraversate dalle rispettive autorità di tutela della concorrenza nel far accettare l'idea del libero mercato sia agli operatori economici sia alle istituzioni pubbliche, dopo decenni di intervento diretto nell'attività economica attraverso la proprietà pubblica e il controllo amministrativo sui prezzi. Numerosi interventi hanno sottolineato l'importanza delle nuove tecnologie, e in particolare di Internet, per promuovere la conoscenza riguardo alle attività svolte dalle autorità antitrust da parte del pubblico.

Nel corso della riunione sono stati inoltre presentati un rapporto su "Esperienze in materia di cooperazione internazionale relativa all'applicazione della politica della concorrenza e i meccanismi utilizzati" e un rapporto preliminare su "Esercizio dei diritti di proprietà intellettuale e politica della concorrenza", entrambi predisposti dal Segretariato UNCTAD. Infine, è stato approvato il programma di lavoro della "Quarta Conferenza delle Nazioni Unite per la Revisione dell'Insieme dei Principi e Regole per il Controllo delle Pratiche Commerciali Restrittive" che si terrà nel settembre 2000 a Ginevra. I temi che verranno approfonditi nel corso della riunione sono: *i*) l'esperienza maturata in merito all'adozione di leggi e all'istituzione di autorità di tutela della concorrenza nei paesi in via di sviluppo, nelle economie in transizione e nelle organizzazioni regionali (ad esempio CE, UDEAC); *ii*) l'organizzazione e i poteri delle autorità di concorrenza e la determinazione delle priorità nell'applicazione delle normative; *iii*) il trattamento delle informazioni confidenziali nel diritto e nella politica della concorrenza; *iv*) il ruolo della politica della concorrenza nello sviluppo economico; *v*) le questioni di politica della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni; *vi*) la politica della concorrenza e le sue implicazioni per le riforme della regolamentazione.