

### 3. RAPPORTI INTERNAZIONALI

## Commissione europea

#### *Le decisioni della Commissione*

Nel corso del 2007, la Commissione europea ha portato a termine diciassette procedimenti relativi a presunte infrazioni agli articoli 81 e 82 del Trattato CE, accertando undici casi di violazione del divieto di intese restrittive di cui all'articolo 81 e sanzionando, oltre a dieci di essi, una violazione dell'articolo 82 in materia di abuso di posizione dominante. I rimanenti procedimenti, quattro dei quali riguardanti fattispecie di intese restrittive della concorrenza e uno concernente un caso di presunto abuso di posizione dominante, si sono conclusi con decisioni adottate ai sensi dell'articolo 9 del regolamento n. 1/2003<sup>1</sup>, mediante le quali la Commissione, senza accertare una violazione, ha accettato, rendendoli vincolanti, gli impegni volontariamente proposti dalle parti a fronte dei rilievi sollevati in sede di valutazione preliminare.

#### *Decisioni relative agli articoli 81 e 82 del Trattato CE*

<i>Decisione e data</i>	<i>Norme applicate</i>	<i>Estremi di pubblicazione</i>
ABB/Alstom/Areva SA e altri (24 gennaio 2007) Apparecchi isolanti gas	Art. 81 (divieto con sanzioni)	Non pubblicata
KONE/Otis/Schindler (21 febbraio 2007) Ascensori e scale mobili	Art. 81 (divieto con sanzioni)	Non pubblicata
Heineken/Bavaria/Grelsch (18 aprile 2007) Mercato della birra olandese	Art. 81 (divieto con sanzioni)	Non pubblicata
Wanadoo Espana SL c. Telefonica (4 luglio 2007) Servizio di accesso a Internet a banda larga	Art. 82 (divieto con sanzioni)	Non pubblicata
Daimler Chrysler (14 settembre 2007) Accesso a informazioni tecniche	Art. 81 (accettazione di impegni ex art. 9 regolamento n. 1/2003)	Non pubblicata
Fiat (14 settembre 2007) Accesso a informazioni tecniche	Art. 81 (accettazione di impegni ex art. 9 regolamento n. 1/2003)	Non pubblicata
Opel (14 settembre 2007) Accesso a informazioni tecniche	Art. 81 (accettazione di impegni ex art. 9 regolamento n. 1/2003)	Non pubblicata
Toyota Motor Europe (14 settembre 2007) Accesso a informazioni tecniche	Art. 81 (accettazione di impegni ex art. 9 regolamento n. 1/2003)	Non pubblicata
YKK/Prymm and Coots (19 settembre 2007) Chiusure lampo	Art. 81 (divieto con sanzioni)	Non pubblicata
BP/Repsol/Cepsa/Nynas and Golp (3 ottobre 2007) Cartello nel mercato del bitumen stradale	Art. 81 (divieto con sanzioni)	Non pubblicata

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato, in GUUE L 1/1 del 4 gennaio 2003.

*Decisioni relative agli articoli 81 e 82 del Trattato CE*

Visa International/Morgan (3 ottobre 2007)	Art. 81 (divieto con sanzioni)	Non pubblicata
Contratti di rifornimento gas con clienti industriali in Belgio (11 ottobre 2007)	Art. 82 (accettazione di impegni ex art. 9 regolamento n. 1/2003)	Non pubblicata
Gruppo delle carte bancarie "CB" (17 ottobre 2007)	Art. 81 (divieto con sanzioni)	Non pubblicata
Videotape professionali (20 novembre 2007)	Art. 81 (divieto con sanzioni)	Non pubblicata
AGC Flat-glass/Asahi glass/Guardian Europe/Guardian industries e altri (28 novembre 2007) Vetri piatti	Art. 81 (divieto con sanzioni)	Non pubblicata
Bayer/Denka/Du Pont/Don/ENI/Tosoh (5 dicembre 2007) Produttori di gomma cloroprene	Art. 81 (divieto con sanzioni)	Non pubblicata
Eurocard-Mastercard Mastercard's intra-EEA multilateral Interchange Fees (19 dicembre 2007)	Art. 81 (divieto)	Non pubblicata

In merito all'attività di controllo preventivo delle operazioni di concentrazione, nel corso del 2007 la Commissione ha adottato 313 decisioni in applicazione del regolamento n. 139/2004<sup>2</sup>. Su richiesta delle imprese interessate, la Commissione, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento ha disposto in cinque casi il rinvio in pre-notifica all'autorità competente di uno Stato membro dell'esame di concentrazioni aventi dimensione comunitaria. In nessun caso la richiesta di rinvio è stata rifiutata.

Parallelamente, su richiesta avanzata dalle parti ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento cinquanta operazioni di concentrazione, prive di dimensione comunitaria, sono state direttamente notificate alla Commissione e da quest'ultima scrutinate. Anche in questo caso nessuna richiesta di rinvio è stata rigettata. In due casi la Commissione ha disposto, ai sensi dell'articolo 9 del regolamento, il rinvio dell'operazione di concentrazione alle autorità competenti degli Stati membri; in un caso, tuttavia, il rinvio è stato soltanto parziale. In tre casi gli Stati membri hanno richiesto alla Commissione, ai sensi dell'articolo 22 del regolamento, di esaminare concentrazioni non aventi dimensione comunitaria. In due di questi casi la Commissione ha accolto la richiesta.

La maggior parte delle concentrazioni notificate non presentava profili problematici dal punto di vista concorrenziale ed è stata autorizzata senza avviare una formale procedura istruttoria. In diciotto di questi casi, tuttavia, l'autorizzazione è stata concessa subordinatamente al rispetto di impegni specificamente assunti dalle parti al fine di rendere l'operazione compatibile con il mercato comune.

Nel medesimo periodo, la Commissione ha portato a termine dieci istruttorie relative ad altrettante operazioni di concentrazione. In tutti i casi tranne uno l'istruttoria si è conclusa con una decisione di autorizzazione; in quattro casi l'autorizzazione è stata condizionata al rispetto degli impegni assunti dalle parti nel corso del procedimento al fine di eliminare i profili anticoncorrenziali della concentrazione.

<sup>2</sup> Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (Regolamento comunitario sulle concentrazioni), in GUUE L 24/1 del 29 gennaio 2004.

### *Le linee guida sulla valutazione delle concentrazioni non orizzontali*

Nel novembre 2007, la Commissione ha adottato una comunicazione intesa a illustrare, a beneficio delle imprese, i criteri fondamentali utilizzati nella valutazione delle operazioni di concentrazione non orizzontali<sup>3</sup>.

Lo scopo delle linee guida è quello di fornire indicazioni in merito alla valutazione delle operazioni di concentrazione che riguardano soggetti posti a diversi livelli della filiera produttiva (concentrazioni verticali) o che operano in mercati rilevanti distinti anche se magari contigui (concentrazioni conglomerali). Le nuove linee guida si affiancano a quelle sulle concentrazioni orizzontali, pubblicate nel 2004, e a esse fanno riferimento per i criteri generali di valutazione delle concentrazioni.

Le linee guida sono organizzate in cinque sezioni: un'introduzione, una premessa in cui sono richiamati alcuni degli aspetti peculiari che caratterizzano l'analisi delle concentrazioni non orizzontali e una parte dedicata alle quote di mercato e ai livelli di concentrazione. Seguono poi una sezione dedicata alle concentrazioni verticali e una alle conglomerali.

Nella premessa la comunicazione pone in evidenza la specificità delle operazioni non orizzontali, riconoscendo che questo tipo di operazioni generalmente ha meno probabilità di creare problemi di natura concorrenziale rispetto alle operazioni di concentrazione orizzontali. Tali operazioni, infatti, non comportano la perdita diretta di un concorrente che opera sullo stesso mercato rilevante, venendo pertanto meno la principale fonte di effetti anticoncorrenziali, la riduzione del numero dei concorrenti.

Allo stesso tempo vengono sottolineate le sostanziali efficienze che possono derivare dalle operazioni di concentrazione non orizzontali. In particolare, l'integrazione di attività complementari nell'ambito di un'unica impresa può condurre a efficienze ed effetti pro-concorrenziali quando determina l'eliminazione della "doppia marginalizzazione", ossia conduce a prezzi complessivamente più bassi. Vengono, inoltre, sottolineati altri aspetti positivi che tali operazioni possono causare: l'eliminazione di costi di transazione e il miglioramento dei processi produttivi.

Infine, le linee guida sottolineano che la principale fonte di preoccupazione nelle concentrazioni non orizzontali è costituita dal danno ai consumatori e non ai concorrenti.

Sotto il profilo dei possibili effetti anticoncorrenziali che possono derivare dalle operazioni di concentrazione non orizzontali la comunicazione, seguendo l'approccio già adottato per le concentrazioni orizzontali, distingue tra effetti unilaterali ed effetti coordinati.

Per quanto riguarda gli effetti unilaterali le linee guida individuano come principali problemi concorrenziali l'accresciuta possibilità di impedire l'accesso dei concorrenti a fattori produttivi indispensabili per competere e di limitare i possibili sbocchi di mercato dei concorrenti. Gli effetti di coordina-

<sup>3</sup> Linee guida relative alla valutazione delle concentrazioni non orizzontali a norma del Regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese.

mento si realizzano invece quando l'operazione crea condizioni che facilitano il raggiungimento di equilibri collusivi.

In ogni caso, le linee guida sottolineano che le operazioni di concentrazione non orizzontali non creano problemi concorrenziali a meno che l'impresa che si concentra non abbia potere di mercato.

Per valutare l'esistenza del potere di mercato la comunicazione suggerisce di usare come primo elemento di valutazione le quote di mercato. In particolare si afferma che non è probabile che si verifichino problemi di natura concorrenziale nel caso in cui la quota di mercato dell'impresa che si concentra sia, in ciascuno dei mercati interessati dalla concentrazione, inferiore al 30% o l'indice di Hirshman-Herfindahl (HHI) inferiore a 2000<sup>4</sup>. Le linee guida specificano che tali soglie non danno luogo a una presunzione legale di liceità.

Nell'analisi dei problemi concorrenziali relativi alle concentrazioni verticali le linee guida affrontano, in primo luogo, gli effetti unilaterali. La trattazione è suddivisa in due sezioni: *i*) effetti di impedimento dell'accesso ai fattori della produzione e *ii*) effetti di limitazione degli sbocchi di mercato. Nella comunicazione si evidenzia che, attraverso l'impedimento dell'accesso a fattori produttivi indispensabili o la limitazione degli sbocchi di mercato, l'impresa che si concentra può diminuire o eliminare la pressione concorrenziale dei concorrenti e praticare pertanto prezzi più elevati. Per ognuna delle due sezioni vengono analizzate tre modalità diverse attraverso le quali la concorrenza può risultare impedita:

- a) rischio che l'impresa che si concentra escluda i concorrenti dalle forniture; la valutazione si basa sulla possibilità, per i concorrenti, di reperire fonti alternative di fornitura;
- b) rischio che l'impresa che si concentra chiuda gli sbocchi di mercato ai concorrenti; la valutazione si basa sulla possibilità che i concorrenti trovino sbocchi alternativi, inclusa la valutazione dei costi d'ingresso nei mercati a valle;
- c) il probabile impatto complessivo dell'operazione sui consumatori, in cui si analizzano gli effetti della chiusura dei mercati anche in considerazione delle efficienze derivanti dall'operazione.

Per quanto riguarda gli effetti coordinati la comunicazione chiarisce in quale modo un'operazione verticale possa aumentare la capacità delle imprese di coordinarsi (ad esempio aumentandone le simmetrie tra imprese concorrenti) o le ipotesi in cui attraverso la concentrazione le imprese possano aumentare la capacità di monitorare eventuali deviazioni da accordi e individuare meccanismi di deterrenza.

Nella parte dedicata all'analisi delle concentrazioni conglomerali le linee guida si focalizzano sulle concentrazioni tra imprese che sono attive in mercati collegati (ad esempio prodotti complementari, prodotti che vengono generalmente acquistati dallo stesso insieme di consumatori per lo stesso uso).

<sup>4</sup> La comunicazione della Commissione fa esplicito riferimento all'analogia con il Regolamento n. 2790/1999 in materia di applicazione dell'articolo 81 (3) alle intese verticali.

La comunicazione riconosce che le concentrazioni conglomerali sono ancor meno suscettibili di quelle verticali di determinare problemi concorrenziali.

Le linee guida, tuttavia, sostengono che possibili preoccupazioni possono sussistere, in casi specifici, come risultato di effetti unilaterali e coordinati. Per quanto riguarda gli effetti unilaterali il documento identifica le maggiori preoccupazioni nella possibilità di chiusura all'accesso determinata da pratiche leganti poste in essere dall'impresa che si concentra.

La comunicazione riconosce che tali pratiche spesso non hanno alcuna conseguenza anti-concorrenziale e che anzi possono offrire ai clienti migliori prodotti o offerte a migliori condizioni di costo. Tuttavia, sostiene che in determinate circostanze tali pratiche possono determinare un aumento dei prezzi attraverso la riduzione della concorrenza attuale o potenziale.

Relativamente agli effetti coordinati la comunicazione si richiama, anche per i casi in cui le concentrazioni conglomerali possono facilitare il coordinamento, a quanto già sostenuto per le concentrazioni verticali.

#### ***Comunicazione della Commissione sul controllo delle concentrazioni tra imprese in attuazione del Regolamento CE n. 139/04***

La comunicazione sul controllo delle concentrazioni tra imprese, adottata dalla Commissione nel luglio 2007, sostituisce le precedenti quattro comunicazioni, riguardanti i concetti di concentrazione, di imprese interessate, di impresa comune pienamente funzionale e di fatturato da prendere in considerazione per stabilire la competenza della Commissione.

La nuova comunicazione si è resa in parte necessaria a seguito dell'entrata in vigore del nuovo regolamento concentrazioni n. 139/04/CE che introduce alcune precisazioni relative alla durata delle operazioni e alle possibili correlazioni tra esse, assenti nel precedente regime. Peraltro, anche laddove ripropone argomenti già affrontati, il nuovo documento si caratterizza per il maggiore grado di approfondimento e per una ricostruzione delle singole fattispecie attenta alla prassi applicativa e alla giurisprudenza più recenti.

La comunicazione si suddivide in due parti. La prima definisce la nozione di concentrazione, distinguendo tra operazioni di fusione di imprese precedentemente indipendenti e operazioni di acquisizione del controllo di una o più imprese o parti di impresa. La seconda parte definisce le operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria fornendo indicazioni sulle modalità di calcolo del fatturato rilevante e chiarisce la nozione di imprese interessate.

La definizione di concentrazione è basata sulla nozione di controllo e la comunicazione si sofferma su questioni che in passato hanno dato luogo a maggiori problemi interpretativi, come l'acquisto di pacchetti azionari da parte di fondi comuni di investimento, precisando che, in linea di principio, tali acquisti possono imputarsi alle società che hanno costituito i fondi, non invece ai fondi stessi o ai soggetti che vi hanno investito. Partendo da questa considerazione la comunicazione trae l'ulteriore conclusione che nel calcolo del fatturato rilevante ai fini della notificazione dell'operazione deve essere compreso anche il fatturato realizzato da tutte le società controllate direttamente e indirettamente dalla finanziaria che ha costituito i fondi di investi-

mento che hanno condotto all'acquisizione del controllo.

Relativamente all'esistenza di una concentrazione, la comunicazione esclude esplicitamente che possa configurare una concentrazione il trasferimento della disponibilità dei beni produttivi di un'impresa in capo a un soggetto cui l'impresa intenda esternalizzare lo svolgimento di determinate fasi della propria attività, sempre che tale soggetto non svolga le medesime attività anche per terzi.

Rispetto alle comunicazioni precedenti, la comunicazione affronta con maggiore chiarezza la questione della durevolezza del controllo offrendo argomenti interpretativi più puntuali, soprattutto in ordine alla valutazione di fattispecie tradizionalmente problematiche. In particolare, laddove l'acquisizione del controllo avvenga su base contrattuale, si richiede espressamente che la durata del contratto sia tale da poter garantire che si determini una modificazione duratura del controllo, idonea a modificare stabilmente l'assetto dei mercati interessati. Nelle operazioni di acquisto di azioni o altri beni questo requisito non è esplicitamente richiesto giacché ritenuto implicito. La comunicazione stabilisce inoltre che nei casi in cui un'operazione dia luogo, per un periodo iniziale, all'acquisizione di un controllo congiunto che, in base ad accordi giuridicamente vincolanti, verrà successivamente trasformato in controllo esclusivo, tale periodo transitorio non dovrebbe in generale superare l'anno. Secondo gli orientamenti precedenti esso poteva durare fino a un massimo di tre anni.

Un altro aspetto di interesse riguarda la qualificazione di operazioni interdipendenti ovvero di operazioni di acquisizioni di controllo collegate le une alle altre e concluse in un periodo di tempo ragionevolmente breve. La comunicazione riprende il contenuto del considerando 20 del regolamento 139/04/CE, sostenendo che l'esistenza di un vincolo condizionale può ritenersi di norma dimostrata se le operazioni sono connesse sotto il profilo giuridico (se cioè le parti hanno assunto un impegno specifico a non dare corso a un insieme di operazioni se non in modo unitario). La comunicazione non esclude peraltro, in linea di principio, che l'interconnessione tra operazioni possa essere dimostrata anche "di fatto", purché l'accertamento conduca a un risultato non equivoco e le operazioni si realizzino simultaneamente o in tempi molto ravvicinati. Indicazioni in questo senso potrebbero essere l'esistenza di legami economici tra le operazioni tali da escludere che la conclusione dell'una possa avere un senso in mancanza dell'altra ovvero possono essere tratte dalle dichiarazioni delle parti.

Infine, la comunicazione definisce le condizioni per l'applicazione della previsione introdotta dal regolamento 139/04/CE riguardante la chiusura di un procedimento senza una decisione finale, qualora le imprese interessate abbiano dimostrato, in maniera soddisfacente, di aver abbandonato il progetto di concentrazione inizialmente notificato. La comunicazione precisa che per dimostrare che la concentrazione è stata abbandonata le parti devono presentare elementi che corrispondano in termini di forma giuridica e intensità (ad esempio lettera d'intenti, contratto vincolante) all'atto iniziale che era stato considerato sufficiente per rendere la concentrazione soggetta a notifica.

## Attività di assistenza tecnica in materia di diritto e politica della concorrenza

---

Anche nel 2007, come già negli ultimi anni, le iniziative in materia di assistenza tecnica hanno rappresentato una componente di rilievo all'interno dell'attività internazionale dell'Autorità, sia attraverso la costante e qualificata partecipazione di rappresentanti ed esperti dell'Autorità alle iniziative promosse dai diversi organismi internazionali attivi nel campo del diritto e della politica della concorrenza, sia mediante l'impegno diretto nell'organizzazione e attuazione di una serie di programmi bilaterali e regionali, finalizzati a rafforzare il ruolo istituzionale e le competenze tecniche delle autorità di concorrenza dei paesi in via di sviluppo. Significativo, in tal senso, è il contributo derivante dall'assistenza tecnica prestata dall'Autorità nel quadro dei progetti comunitari di gemellaggio, finanziati dall'Unione europea e tesi a rafforzare, tramite la cooperazione fra amministrazioni ed enti degli Stati membri e organismi omologhi nei paesi terzi, la loro capacità istituzionale, amministrativa e giudiziaria adeguandola a quella prevalente nell'Unione europea.

Nel novembre 2007 è stato positivamente concluso il progetto "Twinning PHARE" (*Advancing the administrative capacity and application of the acquis in the competition and state aid area, coherent with the MS status at the date of accession*) - Reference No. RO/04/IB/FI/08) con il quale Italia (con il ruolo di "Paese leader") e Regno Unito (come "Junior partner") si erano impegnate a fornire assistenza alla Romania, a partire da settembre 2006, rispettivamente in materia di concorrenza e aiuti di stato.

Il progetto di gemellaggio con il Consiglio della concorrenza rumena, l'ultimo dei tre già aggiudicati all'Autorità nel corso degli ultimi anni, ha accompagnato l'ingresso della Romania nell'Unione europea a partire dal 1° gennaio 2007<sup>5</sup>. Esso è stato finalizzato a completare il quadro legislativo e regolamentare, ad affinare e ultimare le varie procedure di applicazione prima dell'effettiva adesione all'Unione europea nonché ad affiancare l'Autorità rumena nel primo periodo di attività all'interno della rete delle autorità di concorrenza europee (ECN).

Anche nel corso di questo progetto, previa intesa con l'Amministrazione di appartenenza, il ruolo di Consigliere pre-adesione è stato affidato, in una linea di continuità, al medesimo dirigente della Presidenza del Consiglio dei Ministri che aveva seguito i progetti di gemellaggio con la Romania fin dalla fase iniziale.

---

<sup>5</sup> In passato, proprio sulla base dei progressi compiuti in materia antitrust propiziati dai progetti di gemellaggio con l'Autorità italiana (e nonostante alcune residue riserve in tema di aiuti di Stato che avevano condotto all'imposizione di specifiche clausole di salvaguardia), la Commissione europea aveva dato il proprio assenso alla chiusura del capitolo "Concorrenza" nell'ambito delle negoziazioni per l'ingresso della Romania nell'Unione europea e della successiva ammissione a firmare il Trattato di adesione all'Unione, nell'aprile 2005.



Con riferimento alla componente concorrenza e in conformità agli obiettivi del progetto, l'apporto dell'Autorità, che ha messo a disposizione diversi funzionari come esperti di breve termine, si è concentrato sui profili relativi al completamento e all'adeguamento della normativa rumena al sistema comunitario; sull'attività di formazione specialistica a beneficio del personale del Consiglio della concorrenza nonché dei magistrati e degli avvocati rumeni; sul sostegno alle iniziative dirette allo sviluppo e alla diffusione di una cultura della concorrenza in Romania; infine, sul miglioramento del sistema informativo e dell'organizzazione interna del Consiglio della concorrenza a supporto dell'attività istituzionale.

Sono state inoltre sviluppate alcune specifiche attività con riguardo *i)* all'ulteriore sviluppo in Romania di forme di analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) nell'applicazione delle quali il Consiglio della concorrenza svolge un ruolo di guida e di indirizzo nei confronti dei ministeri e delle altre amministrazioni, *ii)* di analisi volte a continuare la promozione della concorrenza nel settore degli appalti pubblici in Romania, con l'obiettivo di sostenere l'introduzione di meccanismi concorrenziali ai fini di una più efficace tutela dell'interesse pubblico e come rimedio ai diffusi fenomeni di corruzione, *iii)* di specifiche attività di formazione volte a rafforzare le capacità manageriali dei dirigenti del Consiglio.

Oltre alle attività a Bucarest, dove si trova la sede principale del Consiglio, nel corso del progetto sono state organizzate conferenze e seminari nelle città rumene sedi di ispettorati territoriali sulla materia della concorrenza e visite di studio da parte dei funzionari del Consiglio presso l'Autorità italiana e presso la Commissione europea. Nei diversi settori, l'attività di supporto si è concretata anche nella formulazione di raccomandazioni puntuali volte ad assicurare, per il futuro, il raggiungimento di risultati adeguati agli standard comunitari<sup>6</sup>.

In ciascuna delle aree oggetto di intervento, le attività realizzate hanno conseguito i risultati previsti dal progetto con la piena soddisfazione di tutte le parti coinvolte.

Nell'ottobre 2007 è stato positivamente concluso il progetto "Twinning PHARE" con la Bulgaria (*Preparing the Commission on Protection of Competition for the direct application of the rules of the Community competition acquis and cooperative work with the European Commission – Reference no. BG/2004/IB/IF/0*). Il progetto, della durata di dodici mesi, prevedeva l'armonizzazione della normativa nazionale bulgara con il sistema comunitario, con particolare riguardo ai regolamenti n. 1/2003/CE e n. 139/2004/CE; la formazione professionale del personale dell'autorità di concorrenza e dei giudici; l'introduzione di meccanismi procedurali e di una struttura informatica di supporto in grado di garantire l'efficace cooperazione tra l'autorità di concorrenza, la Commissione europea e le altre autorità nazionali all'interno della rete europea di concorrenza (ECN); il sostegno alle attività di promozione della concorrenza in Bulgaria.

<sup>6</sup> Si veda la parte conclusiva del Rapporto Finale del Progetto contenente in dettaglio le raccomandazioni menzionate.



In ciascuna di queste aree, le attività realizzate dall'Autorità nel corso del progetto hanno pienamente conseguito i risultati previsti. In particolare, sulla base di un approfondito esame della legislazione bulgara, sono state individuate le priorità concernenti i necessari interventi di adeguamento del quadro normativo nazionale al sistema comunitario. Ampie e sostanziali modifiche della legge antitrust bulgara sono state suggerite con riferimento, tra l'altro, al sistema di esenzione individuale delle intese, alla definizione di dominanza, alla nozione di abuso, alle decisioni con impegni, all'esercizio dei poteri ispettivi e sanzionatori da parte dell'autorità di concorrenza, al contraddittorio e ai diritti dei terzi nell'ambito del procedimento antitrust. Inoltre, alcune modifiche sono state suggerite anche con riguardo alle norme procedurali e all'organizzazione interna al fine di garantire l'applicazione diretta delle norme comunitarie di concorrenza e la piena collaborazione nell'ambito della rete europea di concorrenza.

Specifica attenzione è stata inoltre dedicata alle misure da adottare per rendere maggiormente efficace l'azione e il ruolo dell'Autorità della concorrenza bulgara, sia nel contrasto delle pratiche anticoncorrenziali di maggiore gravità, sia nella promozione di interventi di riforma legislativa e regolamentare orientati alla concorrenza e al mercato. Nell'ambito del progetto, l'Autorità ha inoltre assicurato la partecipazione dei propri esperti a un'intensa attività di formazione, realizzata mediante l'organizzazione di numerosi seminari dedicati all'approfondimento di un ampio spettro di tematiche concernenti, tra le altre: i più recenti sviluppi nel diritto comunitario della concorrenza; l'importanza dell'analisi d'impatto della regolazione (AIR) che includa l'analisi dell'impatto concorrenziale; il processo di liberalizzazione del settore elettrico e le problematiche concorrenziali che ne emergono.

Oltre che sull'attività istruttoria, una sistematica e continuativa consulenza tecnica è stata, infine, assicurata all'autorità bulgara in ordine alle iniziative da intraprendere per rafforzarne il sistema informativo, indispensabile per la creazione e la diffusione di un'effettiva cultura della concorrenza nel Paese.

Nel dicembre 2007 si è concluso infine anche il progetto comunitario di gemellaggio TACIS *Fair Competition Development in the Financial Sector of the Russian Federation*, tra il *Federal Antimonopoly Service* (FAS) della Federazione Russa e il Ministero italiano dell'economia e finanze. Obiettivo del progetto era l'individuazione delle modalità per ridurre la partecipazione pubblica nel settore bancario e finanziario della Federazione e all'Autorità era stata affidata la responsabilità della componente sulla concorrenza e l'antitrust. Il progetto aveva lo scopo di favorire lo sviluppo della concorrenza nel settore finanziario della Federazione Russa attraverso la riduzione della partecipazione dello Stato, sia a livello federale che locale, nel capitale delle istituzioni finanziarie ed era articolato su diverse tematiche. Innanzitutto era prevista un'analisi comparata del processo di privatizzazione, con una particolare attenzione all'esperienza italiana. Inoltre, era stata ritenuta necessaria una valutazione sistematica degli assetti regolatori prevalenti in Russia, soprattutto per quanto riguarda il ruolo dell'autorità di concorrenza e il suo coordinamento con le autorità di regolazione. Infine, un interesse particolare era stato dedicato all'individuazione dei processi di dismissione più efficaci.

In materia di concorrenza, il progetto prevedeva la visita presso l'Autorità italiana di una delegazione russa e l'organizzazione di seminari di formazione a Mosca. Oggetto degli incontri è stata la presentazione e discussione dell'evoluzione normativa registrata in Italia in materia di antitrust bancario, delle prospettive di concorrenza associate alla creazione del mercato interno dei pagamenti in EUR (SEPA) e dei principali procedimenti antitrust nel settore bancario adottati dall'Autorità italiana e da quella russa.

Inoltre è stato necessario analizzare nel dettaglio gli assetti normativi e regolamentari della Federazione Russa in materia bancaria in modo da poter individuare eventuali carenze da colmare o modifiche normative da adottare. Emerge dal rapporto redatto a conclusione del progetto che in Russia lo Stato continua a svolgere un ruolo significativo nel settore finanziario non solo come regolatore ma anche come operatore nel mercato. Per esempio, la Banca centrale detiene una partecipazione di maggioranza nel capitale della principale banca russa, la Sberbank. Nello stesso rapporto si dà anche conto delle modifiche normative recentemente introdotte nella regolazione dei mercati finanziari e delle novità contenute nella nuova legge federale antitrust entrata in vigore nell'ottobre 2006. Tali modifiche hanno reso la normativa russa sulla concorrenza più incisiva, anche se alcuni aggiustamenti sarebbero ancora necessari. Al riguardo, a conclusione dell'analisi svolta, sono state formulate alcune raccomandazioni volte a rendere l'attività dell'autorità di concorrenza russa più efficace e soprattutto focalizzata sulle questioni di maggior rilievo per lo sviluppo della concorrenza nel settore bancario. Rilevano in particolare i suggerimenti volti ad attribuire all'autorità di concorrenza l'applicazione esclusiva della normativa antitrust nel settore finanziario, ad ampliare i poteri di segnalazione in materia di regolazioni ingiustificatamente restrittive e a eliminare l'obbligo per le banche di notificare all'autorità il testo di eventuali accordi di cooperazione prima che essi divengano operativi.

Infine, nell'ambito del programma decennale di cooperazione e assistenza tecnica tra l'Autorità e il FAS in materia di politica di concorrenza, sono stati organizzati nel corso del 2007 due seminari a beneficio dei funzionari del FAS, tenutisi rispettivamente a Roma e a Mosca.

## La rete internazionale della concorrenza (ICN)

Nel 2007 la Rete internazionale della concorrenza (ICN) ha consolidato la sua presenza nel mondo, arrivando ad associare 102 autorità antitrust di 90 differenti giurisdizioni. Nel corso dell'anno l'attività della Rete, coordinata da un gruppo direttivo di cui fa parte l'Autorità, è stata organizzata attraverso quattro gruppi di lavoro di natura sostanziale (concentrazioni, cartelli, condotte unilaterali d'impresa, rafforzamento della capacità istituzionale e assistenza tecnica) e uno organizzativo (responsabile della redazione del Manuale operativo che regola il funzionamento della Rete), co-presieduto dall'Autorità.

La conferenza annuale, l'organo deliberante della Rete, si è svolta a Mosca dal 30 maggio al 1° giugno 2007 e vi hanno partecipato 222 rappresentanti di autorità di concorrenza provenienti da 74 Paesi, oltre che osservatori di organismi internazionali, del mondo imprenditoriale, della professione forense e della comunità accademica.

Con riferimento all'esame e alla valutazione delle operazioni di concentrazione, il Gruppo di lavoro "Concentrazioni" presieduto dalla sezione antitrust del Dipartimento della giustizia degli Stati Uniti ha predisposto nel corso degli anni 51 raccomandazioni in materia di notifica e di profili procedurali. Tali raccomandazioni perseguono l'obiettivo di favorire un'ampia convergenza tra le diverse giurisdizioni, soprattutto in relazione alle operazioni di concentrazione multi-giurisdizionali. Nel corso del 2007, il Gruppo di lavoro si è concentrato sulla definizione di concentrazione, riscontrando notevoli differenze tra le diverse giurisdizioni. La conferenza ha riconosciuto l'importanza di questa attività di categorizzazione, particolarmente importante nei Paesi in via di sviluppo, caratterizzati al riguardo da norme e prassi applicative poco sistematiche.

Nel corso degli ultimi anni, le raccomandazioni in materia procedurale sono state integrate da una serie di manuali che devono comunque essere mantenuti aggiornati: un manuale attuativo che fornisce utili esempi di assetti normativi, regole procedurali e comunicazioni in linea con le migliori prassi applicative; un manuale per indicare i passi fondamentali da seguire nella valutazione della restrittività delle operazioni di concentrazione; una raccolta delle principali linee guida sviluppate dalle diverse autorità nazionali per indicare le circostanze nelle quali l'operazione di concentrazione è presumibilmente insuscettibile di restringere la concorrenza.

Il Gruppo di lavoro "Concentrazioni" si occupa altresì di creare e aggiornare la banca dati relativa alle norme che regolano l'analisi delle operazioni di concentrazione, disponibile attraverso il sito Internet della Rete ([www.internationalcompetitionnetwork.org](http://www.internationalcompetitionnetwork.org)). Sono state raccolte 66 schede che illustrano gli aspetti essenziali del sistema di controllo delle concentrazioni in altrettante giurisdizioni. Si tratta della più ampia e completa banca dati disponibile in materia, interamente realizzata con il contributo delle autorità di concorrenza, coordinata dal Gruppo di lavoro e messa a disposizione di tutti gli interessati.

Per quanto riguarda l'attività futura, la conferenza annuale ha deliberato di estendere l'elaborazione di raccomandazioni agli aspetti sostanziali della valutazione.

Per quanto attiene alla scoperta e alla repressione dei cartelli, il Gruppo di lavoro "Cartelli", co-presieduto dalla Commissione europea e dall'Ungheria, ha esteso il manuale riguardante la repressione dei cartelli alle modalità di cooperazione tra autorità localizzate in giurisdizioni diverse. È emerso da questa analisi che, se si esclude l'Unione europea - all'interno della quale gli scambi di informazioni tra autorità di concorrenza sono particolarmente intensi - la cooperazione inter-giurisdizionale è scarsa, poco efficace e molto laboriosa. Infatti, a eccezione delle rare circostanze in cui le imprese

consentono formalmente allo scambio di informazioni confidenziali tra autorità di giurisdizioni diverse, la cooperazione è praticamente impossibile, in quanto la circolazione di informazioni confidenziali non è altrimenti permessa. La repressione efficace dei cartelli che interessano diverse giurisdizioni richiede pertanto la negoziazione di accordi bilaterali che favoriscano la più ampia cooperazione tra le autorità di concorrenza, elaborando al contempo meccanismi che salvaguardino i diritti di difesa delle imprese.

Il Gruppo di lavoro su “Capacità istituzionale e assistenza tecnica”, presieduto dalla Corea del Sud e dal Brasile, ha sviluppato un meccanismo di cooperazione basato sul gemellaggio tra autorità con maggiore esperienza e quelle operanti nei Paesi in via di sviluppo. Questo strumento favorisce i rapporti tra istituzioni di Paesi diversi, rendendo più semplici i contatti e migliorando il flusso di informazioni sui bisogni effettivi e sulle conoscenze tecniche disponibili. Inoltre, il Gruppo di lavoro ha promosso l'efficienza dei programmi di assistenza tecnica, favorendo la cooperazione tra gli organismi internazionali che finanziano tali programmi e i principali Paesi erogatori. Infine, il Gruppo ha studiato i rapporti tra autorità di concorrenza e giudici, sottolineando la diversità degli assetti istituzionali in sette giurisdizioni prese a modello: Brasile, Canada, Cile, El Salvador, Messico, Spagna e Turchia. In particolare, è emersa la necessità che le controversie in materia di concorrenza siano affidate sempre ai medesimi giudici, così da creare competenze e conoscenze altrimenti difficilmente raggiungibili.

Con riferimento alle condotte unilaterali di impresa, alla conferenza di Mosca sono stati presentati i primi risultati conseguiti dal Gruppo di lavoro presieduto dalla Federal Trade Commission degli Stati Uniti e dalla Germania, che ha iniziato la propria attività nel 2006. Il Gruppo di lavoro ha analizzato, sulla base di un questionario a cui hanno risposto più di 40 autorità, i diversi obiettivi perseguiti dalle normative nazionali nella regolazione delle condotte unilaterali di impresa e la definizione e misurazione del potere di mercato associato alla nozione di dominanza.

Nella maggior parte delle giurisdizioni, l'obiettivo principale perseguito dalle norme in questione è la protezione del processo concorrenziale e del benessere dei consumatori. Tuttavia, in molte giurisdizioni, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, vengono perseguiti anche obiettivi diversi, quali la libertà d'impresa, l'equità e la protezione delle piccole e medie imprese. Nella discussione, è stata considerata con particolare attenzione la questione degli errori associati all'applicazione di queste norme e, in particolare, la possibilità che vengano considerati abusivi e pertanto vietati comportamenti efficienti e pro concorrenziali (falsi positivi). Al riguardo, si è convenuto che i falsi positivi sono frequenti soprattutto in un'economia dinamica e in rapida espansione, dove esistono imprese in crescita e consumatori attenti. Viceversa, in un'economia in rallentamento e con strutture di mercato stabili il rischio di falsi positivi è più ridotto.

In relazione alla nozione di dominanza, è emerso dai questionari che nella maggior parte delle giurisdizioni la dominanza è definita sulla base di una serie di indicatori volti a verificare la possibilità delle imprese di eserci-

tare stabilmente un significativo potere di mercato. Solo in alcune giurisdizioni la dominanza è associata a indicatori strutturali quali le quote di mercato. Nel corso della discussione, l'impostazione strutturalista è stata fortemente criticata per quanto riguarda la sua capacità di individuare effettivamente la dominanza. Viceversa, il ruolo delle quote di mercato è soprattutto quello di escludere la dominanza al di sotto di certe soglie.

## Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)

---

Nel 2007, il Comitato Concorrenza dell'OCSE ha proseguito, attraverso la predisposizione di studi e l'organizzazione di tavole rotonde, la propria attività di approfondimento delle tematiche relative al diritto e alla politica della concorrenza al fine di promuovere la convergenza e la cooperazione tra i Paesi membri.

La tavola rotonda su *“La sicurezza nel settore energetico”* ha affrontato varie questioni relative al legame tra politica della concorrenza e sicurezza energetica, con particolare riferimento al settore del gas naturale. La discussione ha riguardato i problemi dell'offerta, del trasporto e della distribuzione, affrontando vari aspetti che caratterizzano la sicurezza energetica: l'esistenza di sostituti del gas naturale e il ruolo svolto dalla regolazione nell'incentivare o disincentivare gli investimenti in infrastrutture, la promozione di un adeguato livello d'investimento, l'effetto della separazione verticale sulla concorrenza e sulla sicurezza energetica, il ruolo della capacità di stoccaggio nell'assicurare efficienza e potere contrattuale dal lato della domanda e i fattori che determinano l'ingresso di concorrenti nel settore del gas naturale. Dal dibattito è emerso, in primo luogo, come la concorrenza nell'offerta e una maggiore integrazione tra i diversi mercati nazionali possano contribuire ad aumentare la sicurezza energetica. In relazione agli elevati costi degli investimenti in molti Paesi la soluzione adottata è stata l'integrazione verticale tra fornitori e utilizzatori: investimenti cospicui e di lungo termine dal lato della fornitura sono assicurati da accordi di acquisto a lungo termine, con il gasdotto realizzato da una impresa comune partecipata dai fornitori e dagli utilizzatori. In questo modo fornitori e utilizzatori sono legati gli uni agli altri per lunghi periodi di tempo e queste relazioni così durature sono la base della sicurezza della fornitura. La concorrenza può svilupparsi solo in presenza di nuovi investimenti e pertanto solo sporadicamente. In altri Paesi, anche come risultato delle politiche pubbliche di liberalizzazione, sono presenti numerosi operatori e la regolazione è volta principalmente a garantire l'accesso non discriminatorio alle infrastrutture, talvolta anche con interventi di separazione verticale di natura proprietaria. In tale modello, chiaramente preferibile anche in termini di sicurezza energetica, coesistono contratti di fornitura a lungo e a breve termine. La sicurezza della fornitura può variare tra i clienti,

a seconda della durata dei contratti e in relazione alla presenza di forme finanziarie di copertura rischi.

La tavola rotonda sul “*Controllo preventivo delle concentrazioni verticali*” ha evidenziato alcuni aspetti che caratterizzano le concentrazioni verticali. I principali elementi sottolineati dalla discussione sono: *i)* le concentrazioni verticali sono diverse rispetto alle concentrazioni orizzontali poiché non modificano le quote di mercato in un mercato rilevante; *ii)* le concentrazioni verticali possono originare efficienze significative; *iii)* le concentrazioni verticali possono essere comunque problematiche se danno luogo a esclusione o se aumentano le probabilità di coordinamento tra imprese; e *iv)* la concentrazione deve essere vietata quando l’effetto anticoncorrenziale supera quello di efficienza. Nel dibattito si è evidenziato che le preoccupazioni concorrenziali relative alle concentrazioni verticali sono molto meno serie di quelle relative ai casi orizzontali e che le efficienze sono molto più probabili. Si è registrato un generale consenso sulla necessità di un’adeguata struttura analitica e di rigorosi requisiti di prova per la valutazione degli effetti concorrenziali delle concentrazioni verticali. In particolare, è stata sottolineata la necessità di un approccio caso per caso. Nel valutare la possibilità di effetti di esclusione si è sottolineata l’importanza di prendere in considerazione la relazione tra la quantità di capacità acquisita a monte e i requisiti a valle dell’impresa integrata. Nel caso in cui la capacità a monte eccede il requisito a valle, è più probabile vi siano problemi di esclusione. Per quanto riguarda gli effetti coordinati si è concordi nel considerare che tali effetti sono empiricamente rari nelle concentrazioni verticali. La valutazione dell’incentivo a escludere e il bilanciamento tra profitti a monte e a valle è cruciale per la valutazione della probabilità dell’esclusione e, infine, un’analisi integrata è spesso richiesta dato che l’origine del danno anticoncorrenziale provoca anche effetti di efficienza.

La tavola rotonda sulle “*Efficienze dinamiche nel controllo delle concentrazioni*” ha evidenziato che la principale differenza fra efficienze statiche e dinamiche è che le prime si realizzano una volta per tutte a seguito della concentrazione, mentre le efficienze dinamiche si collocano in un orizzonte temporale più ampio. Le concentrazioni verticali e conglomerali sono quelle dove le efficienze dinamiche sono più probabili, anche se in ogni caso sono molto rare. Dal dibattito è emerso che le efficienze dinamiche sono molto difficili da verificare. Per tale motivo molti Paesi hanno sostenuto che non è possibile tenerne conto nell’ambito della valutazione di un’operazione di concentrazione in cui vanno esaminati i costi e i benefici determinati dalla concentrazione per il loro valore attuale. In ogni caso, quanto più lontana nel tempo si colloca la realizzazione di tali efficienze, tanto più difficile risulta una loro valutazione.

La tavola rotonda sul “*Rifiuto di contrarre*” ha dibattuto le caratteristiche principali di un eventuale abuso che si sostanzia in un esplicito rifiuto di contrarre o nella richiesta di un prezzo eccessivamente elevato, evidenziando le difficoltà nell’identificare le condizioni che costituiscono un abuso da parte di un’impresa dominante. Nel corso del dibattito è stato evidenziato il rischio che l’imposizione di un obbligo a contrarre nei confronti di un’impresa dominante



possa determinare una diminuzione negli investimenti da parte di quest'ultima. Le esperienze dei Paesi sono diverse a seconda che si ponga maggiore o minore enfasi sugli incentivi dell'impresa dominante o su quelli dei concorrenti.

La tavola rotonda sulle *"Pratiche facilitanti"* ha consentito di evidenziare numerose pratiche facilitanti la costituzione e il mantenimento di un cartello. In alcune giurisdizioni tali pratiche sono vietate di per sé mentre in altre sono vietate soltanto quando esiste un'evidenza concreta dell'esistenza di un cartello. Nel dibattito è emerso che la difficoltà di valutare tali pratiche è costituita dal fatto che spesso possono avere effetti tanto anti-concorrenziali quanto pro-concorrenziali. Innanzitutto una maggiore informazione sulle strategie dei rivali può contribuire ad aumentare la concorrenza, sempre che si tratti solo di informazioni sul passato e che si tratti di informazioni pubbliche, consentendo alle imprese di meglio posizionarsi rispetto alla concorrenza. Tuttavia lo scambio di informazioni può essere utilizzato dalle imprese anche a scopi collusivi, sia per favorire il raggiungimento nel futuro di equilibri di cartello che per verificare il rispetto di eventuali accordi anche taciti nei comportamenti passati delle imprese.

Il Gruppo di lavoro "Concorrenza e Regolazione" del Comitato ha continuato l'attività di analisi degli aspetti inerenti la riforma in senso pro-concorrenziale della regolazione, approfondendo, in particolare, le problematiche relative alle compravendite immobiliari, alle professioni legali e ai servizi di taxi.

Nell'ambito della tavola rotonda su *"Concorrenza e regolazione nel settore delle compravendite immobiliari"* si è discusso dei problemi concorrenziali che si possono verificare nelle transazioni immobiliari. La discussione ha riguardato le possibili restrizioni della concorrenza nel processo di incontro tra acquirenti e venditori, nella fase di conclusione delle transazioni e nel mercato dei mutui o dei finanziamenti immobiliari. Sebbene dal dibattito sia risultato che i vari Paesi si differenziano per quanto riguarda i requisiti legali richiesti per le transazioni immobiliari, è tuttavia emersa una certa uniformità per quanto riguarda la remunerazione, in percentuale sul valore della transazione, degli agenti immobiliari che è volta ad allineare gli incentivi del venditore, dell'acquirente e dell'agente. In molti Paesi esistono restrizioni all'accesso alla professione di agente immobiliare. L'uso di Internet, tuttavia, sta profondamente modificando le modalità di offerta dei servizi in questo settore. Ciò ha in parte modificato anche i problemi concorrenziali che sembrano riguardare meno la fissazione congiunta delle commissioni e più la possibilità di avere accesso, da parte di agenti o singoli consumatori, ai siti di informazione sulle proprietà immobiliari.

Per quanto riguarda la conclusione della transazione la discussione ha, inoltre, posto in evidenza cambiamenti in corso anche nei Paesi che utilizzano la figura del notaio con possibili effetti positivi sui prezzi. Infine, per quanto riguarda i mutui, la maggior parte dei Paesi sembra trovarsi in una situazione in cui la concorrenza, rispetto a quello che avveniva negli anni Ottanta, è aumentata, con un sistema di mercato che si presenta aperto, anche se ci sono problemi di trasparenza non dissimili da quelli che si riscontrano in genere nel settore bancario.



Nell'ambito della tavola rotonda su *“Concorrenza e regolazione nelle professioni legali”* la discussione ha evidenziato che la regolazione dei servizi legali è prevalentemente volta a prevenire il deterioramento della qualità del servizio in considerazione dell'esistenza di effettive asimmetrie informative tra professionista e cliente. I servizi legali sono, infatti, beni di fiducia (*credence goods*) e per gli utenti è difficile valutarne la qualità. Molti Paesi hanno norme che regolano l'accesso alla professione e la formazione dei professionisti al fine di tutelare la qualità dell'offerta. Nell'esperienza di alcuni Paesi, tuttavia, i requisiti di accesso si sono trasformati in ingiustificate barriere all'entrata. Ciò è avvenuto, in particolare, nei casi in cui è la stessa professione legale a controllare l'accesso alle facoltà di legge e la procedura di abilitazione. Per quanto riguarda la professione notarile, la discussione ha posto a confronto i diversi sistemi presenti nei vari Paesi, alcuni caratterizzati da una forte regolazione che conferisce ai notai l'esclusiva nella conclusione delle transazioni immobiliari, altri in cui sono diverse le figure professionali che possono concludere tali transazioni. La discussione ha evidenziato che una comparazione tra i diversi sistemi dovrebbe tenere conto, oltre che del livello dei prezzi, anche della certezza giuridica che i diversi sistemi prevedono. Inoltre, mentre in alcuni Paesi l'accesso alla professione di notaio è libero, in altri è previsto un concorso rispetto alle sedi vacanti, mentre in altri ancora l'accesso è sottoposto alla valutazione dell'ordine professionale sulla base di una stima della domanda e dell'offerta presentata dal potenziale entrante.

La discussione ha toccato, infine, il problema delle tariffe e il divieto di pubblicità. Nella maggior parte dei paesi le tariffe degli avvocati sono liberamente concordate tra le parti: esistono quasi dappertutto alcune indicazioni sulle modalità di quantificazione delle spese legali che il tribunale ordina di pagare alla parte perdente o sulle tariffe per la difesa d'ufficio. La situazione è differente per i notai. In molti Paesi le loro tariffe sono fissate da leggi o altri atti regolamentari. In molti Paesi, infine, sono presenti divieti di pubblicità riguardo alle professioni legali.

La discussione su *“Regolamentazione e concorrenza nei servizi di taxi”* ha evidenziato le difficoltà verificatesi nei vari Paesi nei tentativi di liberalizzazione del settore. In molti Paesi il numero delle licenze è rimasto lo stesso da molti anni e l'introduzione di nuove licenze ha incontrato forti resistenze da parte dei tassisti. Le licenze, infatti, sono spesso solo individuali (non ci sono società di servizio taxi) e vendibili. Come conseguenza della liberalizzazione si ridurrebbe quindi non solo il reddito corrente dei tassisti, ma anche il valore della licenza e la capitalizzazione dei profitti futuri. Nella discussione si sono analizzati vantaggi e svantaggi di un meccanismo di compensazione per gli operatori che sono già sul mercato, sulla base dell'esperienza di alcuni Paesi. Per quanto riguarda le tariffe, gli studi effettuati mostrano che l'elasticità della domanda del mercato potrebbe essere maggiore di quanto ritenuto dai tassisti (che osservano solo la loro domanda residuale), così che una diminuzione dei prezzi comporterebbe un significativo aumento della domanda e dei guadagni complessivi. La discussione ha comunque evidenziato che la concorrenza che alcuni paesi (Svezia e Irlanda) hanno introdotto

con successo, sebbene non determini necessariamente un'innovazione nei servizi offerti, può comunque accrescere la qualità del servizio, attraverso diverse modalità di calcolo delle tariffe, servizi di gestione delle chiamate, abbonamenti periodici e un miglioramento nella qualità delle vetture.

Nell'ambito del Gruppo di lavoro su "Cooperazione internazionale e concorrenza" sono state esaminati i problemi di coordinamento e di cooperazione nei sistemi caratterizzati da possibilità di azione di tipo amministrativo e penale su una medesima fattispecie, la nozione di dominanza, il ruolo svolto dalle autorità di concorrenza nel settore degli appalti pubblici e il rapporto tra associazioni rappresentative delle imprese e concorrenza.

La discussione sui problemi di coordinamento ha evidenziato che in alcuni Paesi l'azione amministrativa e quella penale seguano percorsi del tutto distinti, essendo l'una rivolta alle imprese e l'altra agli individui. In altri Paesi, invece è prevista una stretta collaborazione tra autorità di concorrenza e organi giudiziari, soprattutto nella gestione dei programmi di clemenza. Essi infatti sarebbero del tutto inefficaci se non venisse estesa la loro efficacia anche ai profili penali.

La tavola rotonda sulla nozione di dominanza perseguiva l'obiettivo di individuare le modalità attraverso le quali le autorità di concorrenza informano le imprese sugli obiettivi perseguiti dalle normative volte a controllare i comportamenti unilaterali d'impresa. Dalla discussione è emerso che, sebbene una parziale incertezza sia inevitabile, appare necessario predisporre linee guida o raccomandazioni, soprattutto in assenza di una prassi applicativa sufficientemente articolata e ricca. Molti hanno sostenuto che obiettivo delle linee guida è definire con una certa precisione quando un'impresa non è dominante e precisare che si è in presenza di un abuso quando la pratica posta in essere dall'impresa in posizione dominante esclude un concorrente ugualmente efficiente e riduce il benessere dei consumatori.

Nella tavola rotonda sul ruolo che le autorità di concorrenza svolgono nel settore degli appalti pubblici è emerso che esistono numerose modalità attraverso le quali le imprese possono restringere la concorrenza negli appalti pubblici e violazioni di legge emergono in diversi settori, anche dove il grado differenziazione dei prodotti è elevato. Ovunque le autorità, accanto all'applicazione della legge ai comportamenti d'impresa, intervengono diffusamente al fine di promuovere un ambiente regolamentare concorrenziale, sensibilizzando alle tematiche della concorrenza le agenzie pubbliche responsabili delle politiche di acquisto.

Nel corso della tavola rotonda su associazioni rappresentative delle imprese e violazioni della concorrenza si è discusso del ruolo che le associazioni d'impresa possono svolgere nel sensibilizzare le imprese associate in merito alla normativa antitrust. Molte autorità di concorrenza hanno descritto esperienze positive di cooperazione con le associazioni.

## Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD)

Nel luglio 2007 si è tenuta a Ginevra presso la sede delle Nazioni Unite l'ottava sessione del Gruppo intergovernativo dell'UNCTAD sulla politica della concorrenza (IGE) cui hanno partecipato i rappresentanti di circa settanta giurisdizioni. In apertura dei lavori, il Segretariato generale dell'UNCTAD ha sottolineato l'importanza del ruolo svolto dalla politica della concorrenza nel favorire lo sviluppo economico, il commercio e gli investimenti. A tal fine è necessario favorire la cooperazione internazionale, oltre che la concorrenza a livello nazionale, per poter affrontare efficacemente le pratiche anticoncorrenziali che interessano più di un Paese.

Tra gli argomenti trattati nel corso della riunione si segnalano in particolare: *i)* la politica della concorrenza nel settore energetico; *ii)* la politica della concorrenza e l'esercizio dei diritti di proprietà intellettuale. Sono stati inoltre presentati i risultati dell'esame volontario delle politiche di concorrenza dell'UEMOA (Unione economica e monetaria dei paesi dell'Africa occidentale), che raggruppa 8 paesi: Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Mali, Niger, Senegal, Togo e Guinea Bissau.

Il documento predisposto dall'UNCTAD sulla politica di concorrenza nel settore energetico evidenzia le riforme avviate in questo settore in diversi Paesi che hanno riguardato in particolare le questioni dell'accesso dei terzi alla rete di trasmissione o ai gasdotti. La Commissione europea è intervenuta sul tema sottolineando che nell'Unione europea i monopoli legali nei settori del gas e dell'elettricità sono stati aboliti a partire dagli anni Novanta ed è stato imposto alle imprese verticalmente integrate di consentire l'accesso alla propria rete da parte di operatori terzi a prezzi regolamentati. Nonostante la liberalizzazione degli accessi, il grado di concorrenza è modesto e i prezzi di gas ed elettricità rimangono elevati. Al fine di favorire l'ingresso di nuovi operatori nei mercati nazionali la Commissione suggerisce di imporre una separazione proprietaria della rete, così da eliminare ogni incentivo all'esclusione di concorrenti o alla protezione dei mercati nazionali. E' stato infine sottolineato il ruolo importante che le autorità di concorrenza possono svolgere non solo attraverso provvedimenti specifici in applicazione delle normative antitrust ma anche attraverso l'avvio di indagini conoscitive volte ad analizzare ed evidenziare le problematiche concorrenziali che caratterizzano alcuni settori economici.

Alcuni Paesi hanno illustrato la propria esperienza nell'applicazione della normativa antitrust ai comportamenti d'impresa caratterizzati dalla presenza di diritti di proprietà intellettuale (IPR). Innanzitutto in tutti i Paesi ciò che rileva ai fini antitrust non è l'esistenza del diritto di proprietà intellettuale, ma le sue modalità di esercizio. Le differenze che emergono sono relative all'apprezzamento dei comportamenti dei titolari di diritti di proprietà intellettuale in relazione alle previsioni della normativa antitrust. Dalla discussione è emerso che non esiste in linea di principio una contrapposizio-

ne tra tutela della proprietà intellettuale e della concorrenza. Infatti entrambe tendono a favorire lo sviluppo di nuovi prodotti, la riduzione dei costi di produzione e il miglioramento della qualità dei servizi. In generale, è emerso dalla discussione che è sbagliato presumere una posizione dominante dall'esistenza di diritti di proprietà intellettuale in quanto il potere di mercato deriva dalle relazioni di sostituibilità che effettivamente si realizzano nel mercato e non semplicemente dall'esistenza di privative industriali. Tuttavia, le delegazioni dei Paesi in via di sviluppo si sono interrogate se queste presunzioni mantengono la loro validità anche in contesti caratterizzati da un minor grado di innovazione e dalla diffusa presenza di imprese piccole e medie. Molte delegazioni hanno affrontato la questione delle licenze obbligatorie e si sono chieste se nei Paesi in via di sviluppo non dovrebbe essere consentito alle autorità antitrust di imporle come rimedio a un eventuale abuso di posizione dominante. E' emersa dal dibattito l'importanza di un'impostazione flessibile nell'individuazione degli strumenti antitrust da applicare e della trattazione del caso per caso.

Nonostante siano stati molti i punti affrontati, dall'eccessiva ampiezza delle privative, al possibile ruolo delle autorità antitrust nel processo di approvazione dei brevetti, alla protezione delle origine protette in agricoltura e al ruolo delle biotecnologie, la discussione è stata solo preliminare. L'interesse dei delegati per le questioni affrontate ha suggerito l'organizzazione per la prossima riunione del Gruppo di una discussione più ampia e sistematica, anche attraverso la redazione di un documento da parte del Segretariato.

Infine, per la prima volta, l'esame volontario ha riguardato una giurisdizione sovranazionale, l'UEMOA, che raggruppa gli otto Paesi dell'Africa occidentale. L'UEMOA è stata istituita nel 1994 con lo scopo di creare un mercato comune aperto e concorrenziale. Le regole di funzionamento dell'UEMOA in materia di diritto della concorrenza si basano su due principi fondamentali: *i*) l'applicazione diretta e immediata a livello nazionale delle norme comunitarie; *ii*) la prevalenza del diritto comunitario su quello nazionale, in caso di contrasto tra i due. Diversamente dalla Commissione europea, la Commissione dell'UEMOA ha una competenza esclusiva nell'applicazione delle norme comunitarie di concorrenza e gli Stati membri possono solo svolgere un'attività di supporto alle indagini della Commissione mentre la vera e propria attività istruttoria e il potere decisionale spettano esclusivamente a quest'ultima. La Commissione ha altresì il potere esclusivo di svolgere indagini in materia di aiuti di stato e relativamente a pratiche anticoncorrenziali concernenti i monopoli e le imprese pubbliche nonché le pratiche i cui effetti si manifestano sugli scambi tra i Paesi membri. In questi casi la Commissione è tuttavia tenuta a informare le istituzioni nazionali di eventuali procedure avviate nei confronti di imprese situate nei loro territori. E' stato osservato che un sistema in cui gli Stati membri perdono completamente la propria sovranità a favore delle istituzioni comunitarie non favorisce lo sviluppo della concorrenza perché impedisce l'intervento delle istituzioni più radicate nel territorio, le autorità antitrust nazionali. Sono infatti un numero assai esiguo i casi affrontati fino a oggi dalla Commissione dell'UEMOA e

prevalentemente in materia di aiuti di stato, mentre non è stato avviato alcun caso in materia di abusi o intese. Appare quindi necessario modificare il sistema, dando la possibilità agli Stati membri di applicare direttamente le norme di concorrenza secondo un principio di sussidiarietà. Solo in tal modo le autorità nazionali si sentiranno direttamente coinvolte e saranno quindi in grado di promuovere efficacemente la cultura della concorrenza.

Al termine dei lavori è stata approvata, all'unanimità, una risoluzione che ribadisce la necessità di promuovere la concorrenza quale strumento per lo sviluppo economico. In particolare, sottolineando il ruolo svolto dalle politiche di concorrenza e dai diritti di proprietà intellettuale per il raggiungimento degli obiettivi di crescita, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, il Gruppo intergovernativo di esperti ha invitato il Segretariato UNCTAD a predisporre uno studio sull'argomento per la prossima riunione che si terrà nel 2008 e uno studio sull'abuso di posizione dominante. Sono stati infine individuati altri temi che saranno oggetto di discussione nel 2008 e che riguarderanno la ripartizione di competenze tra autorità nazionali e sovranazionali nell'applicazione delle norme di concorrenza e l'indipendenza delle autorità di concorrenza.