

**ACCESSO AI MERCATI, ANTITRUST
E SISTEMA COMMERCIALE MONDIALE:
IN CAMMINO VERSO MISURE ANTITRUST
CONNESSE AGLI SCAMBI COMMERCIALI**

Eleanor M. Fox

Introduzione

Con la conclusione dell'Uruguay Round e l'ulteriore riduzione delle barriere commerciali, le restrizioni private e miste agli scambi commerciali risultano più evidenti e rischiano di rendere vani i risultati della liberalizzazione. Si potrebbe fondatamente sostenere che i principi della concorrenza dovrebbero essere resi armonici con un sistema di commercio liberalizzato. Alcuni peraltro sostengono che le cose dovrebbero essere lasciate come stanno.

Nella prima sezione di questa relazione esaminerò le ragioni a favore una concezione internazionale dell'antitrust e le ragioni che si oppongono a essa.. La sezione si apre con "la visione dell'Europa", in quanto l'Europa occidentale ha sviluppato un'esperienza senza pari di relazioni tra concorrenza e scambi commerciali nell'ambito del suo mercato interno. Argomentazioni meno favorevoli all'internazionalizzazione sono state espresse con particolare forza da alcune autorità statunitensi, non per una posizione contraria al libero scambio, ma per evitare compromessi e perdite di sovranità. Anche queste tesi sono illustrate nella prima sezione.

Nella sezione 2 tratterò in maggiore dettaglio una delle opzioni per l'internazionalizzazione presentate nella sezione 1, ossia la creazione di collegamenti tra commercio e concorrenza a livello costituzionale. Prenderò in esame l'assetto istituzionale necessario per la realizzazione di questo sistema e le difficoltà di ordine pratico connesse alla sua attuazione. Nonostante i problemi, ritengo auspicabile intraprendere il cammino verso il cosmopolitismo. Anzi, credo che ci stiamo già muovendo, lentamente ma inevitabilmente, proprio in questa direzione.

1. Una concezione internazionale dell'antitrust

1.1 Cambiamenti a livello mondiale che potrebbero condurre a una concezione integrata delle restrizioni pubbliche e private del commercio mondiale

Tradizionalmente, la legislazione commerciale ha riguardato le restrizioni pubbliche degli scambi, mentre il diritto della concorrenza, o diritto antitrust, ha riguardato le restrizioni private delle attività commerciali. La legislazione commerciale, per definizione, ha un orientamento internazionale, mentre l'antitrust ha radici nazionali.

Un tempo, ampia parte dei problemi relativi al diritto della concorrenza rimanevano confinati in ambito nazionale, cosa che giustificava la dimensione nazionale assunta dai regimi antitrust¹. Successivamente sono emersi quattro fenomeni. Innanzitutto, i comportamenti di impresa messi in atto all'estero ma diretti a danneggiare la concorrenza a livello nazionale. Per via delle esenzioni dei comportamenti diretti all'esportazione dai divieti previsti dalla legislazione del paese in cui si svolgeva l'attività, queste azioni non erano proibite nel paese dove era posto in essere il comportamento. Tali azioni dannose avrebbero continuato a non essere disciplinate a meno che la legge del paese di destinazione non disponesse diversamente. Così è nata la dottrina degli effetti².

Vi è un crescente consenso in ambito internazionale riguardo alla necessità e all'appropriatezza di una dottrina degli effetti³. Tuttavia, allorché la condotta analizzata non si limita a essere un cartello hard-core tra privati messo in atto nel paese che dovrebbe applicare la propria normativa, il consenso viene meno⁴. Inoltre, l'idea secondo cui, per proteggere le opportunità degli esportatori, la legge antitrust di un paese può colpire il comportamento di un'impresa estera su territorio estero non è generalmente

¹ Vedi *American Banana Co. contro United Fruit Co.*, 213 U.S. 347 (1909).

² Vedi E. Fox, *Jurisdiction and Conflicts in the Global Economy: Crafting a System Interface - Hartford Insurance and Foreign Market Access as Case Examples*, in *Festschrift for Valentine Korah*, 1995 EC Competition Law Yearbook, J.Kaalaugher e P.Alexiadis, eds., Sweet & Maxwell, in via di pubblicazione.

³ La Comunità Europea ha adottato una versione della dottrina degli effetti nel caso *Pasta di legno, Åhlström Osaakeyhtiö contro Commissione*, Cause 89 et al./85, (1988) Raccolta 5193.

⁴ Il cartello dell'uranio è un esempio di un insieme di azioni private e pubbliche. Le azioni legali intentate dagli Stati Uniti hanno provocato una reazione ostile dei partner commerciali.

condivisa; comunque i funzionari statunitensi sostengono che il diritto statunitense consente questo tipo di interventi.

In secondo luogo, le attività di impresa sono sempre più internazionalizzate. Come afferma Robert Reich nel suo libro *The Work of Nations*⁵, gli impianti di produzione delle imprese vengono installati così lontano che non si riesce più a capire "chi siamo noi" e "chi sono loro". Non è più facile (anche se lo si volesse) formulare il diritto nazionale così da proteggere le imprese nazionali. In questo contesto l'ordito "patchwork" delle norme nazionali è divenuto, a dir poco, oneroso per le imprese. L'internazionalizzazione ha fatto aumentare in modo esponenziale il numero di transazioni soggette a leggi antitrust appartenenti a una molteplicità di giurisdizioni, comportando costi in termini di adozione di comportamenti conformi alle diverse normative. In terzo luogo, le norme in materia di scambi commerciali sono state oggetto di liberalizzazione. Con la continua diminuzione delle barriere commerciali, come accade per la bassa marea, emergono sia gli scogli più alti che le buche. La riduzione della protezione inoltre incentiva le imprese consolidate e gli stessi paesi a ricostruire le barriere di confine a fini privati e nazionalistici in modo da tutelare i vantaggi nazionali ora divenuti vulnerabili. Nei paesi meno sviluppati, dotati anche di sistemi antitrust più arretrati, la riduzione delle barriere commerciali può provocare timore nei confronti del sopravvento delle importazioni di potenti imprese estere, in assenza di adeguate regole interne di protezione contro gli abusi di potere.

In quarto luogo, i nuovi strumenti della politica commerciale nel contesto della nuova Organizzazione Mondiale del Commercio stanno ampliando la portata del diritto degli scambi commerciali, e molti di essi presentano implicazioni di politica della concorrenza. Sono stati stipulati accordi in relazione agli aspetti connessi agli scambi della proprietà intellettuale (TRIPS), degli investimenti (TRIMS), e dei servizi (GATS); un ulteriore accordo sulle telecomunicazioni, dopo una fase di avvio, si trova attualmente in una situazione di stallo. Tali accordi menzionano il diritto della concorrenza o concetti connessi alla concorrenza. Ad esempio, il TRIPS prevede che gli stati membri possano inibire pratiche di concessione di licenze di proprietà intellettuale "che abbiano un effetto avverso sulla concorrenza nel mercato rilevante" e impone agli stati obblighi di

⁵ Robert Reich, *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*(1991).

consultazione e di assistenza nella raccolta di informazioni riguardo agli abusi anticoncorrenziali con effetti transfrontalieri⁶. Il TRIMS richiede lo sviluppo di regole di concorrenza entro tre anni; i negoziati in materia di telecomunicazioni hanno considerato questioni di accesso al mercato e di esclusione monopolistica. Vi è il rischio che l'antitrust perda la sua identità, che un insieme composito di politiche antitrust venga configurato in modo da adeguarsi agli specifici strumenti della politica commerciale, a meno che gli esperti di antitrust aiutino a configurare un contesto unitario a livello mondiale, che costituisca il punto di riferimento allorché si considerano gli aspetti di concorrenza dei vari specifici strumenti della politica commerciale, recenti e futuri.

1.2 L'interfaccia commercio e concorrenza: il vantaggio comparato dell'Europa

La visione economica dell'Europa

I problemi delle relazioni tra scambi commerciali e concorrenza che il mondo si trova ad affrontare sono ben noti in Europa. I leader della Unione Europea hanno da tempo compreso il rapporto simbiotico e i legami tra commercio e diritto della concorrenza⁷. Per stabilizzare le condizioni di pace in un'Europa un tempo in guerra e creare le condizioni necessarie per una solida economia con mercati grandi abbastanza da sostenere imprese efficienti, nel 1957⁸ sei nazioni al centro dell'Europa hanno predisposto e firmato il Trattato di Roma. Alla base, vi era l'idea di abolire le frontiere che fungevano da barriere intorno a ogni stato-nazione e di assicurare che né i governi né le imprese private potessero sostituirle, direttamente o indirettamente, con restrizioni di confine, misure discriminatorie o di effetto equivalente.

Questi principi base sono espressi negli articoli 2, 3 e 5 del Trattato di Roma, nelle quattro libertà di movimento (merci, servizi, capitali e persone) e negli articoli che stabiliscono una politica della concorrenza comune, che si applica non soltanto alle

⁶ Art. 40. Cfr. E. Fox, Trade, "Competition and Intellectual Property- TRIPS and its Antitrust Counterparts", 29 Vand. J. Transnat'l L 481 (1996).

⁷ Vedi Giuliano Amato, Ditchley Lecture 1995.

⁸ Per una descrizione del programma economico della Comunità Europea e del sistema istituzionale adottato per raggiungere gli obiettivi, vedi George A. Bermann, Roger J. Goebel, William J. Davey e Eleanor M. Fox, *Cases and Materials on European Community Law* (1993), (supp. 1995).

imprese private, ma anche alle imprese pubbliche, ai monopoli autorizzati dallo stato e agli aiuti di stato.

La visione della libertà di circolazione in un'Europa senza frontiere ha un carattere unitario. Le norme nazionali relative alla politica commerciale, come le leggi antidumping e quelle sui dazi compensativi, furono abolite nel mercato interno. La normativa commerciale fu trasformata in una legge di libertà di circolazione e nel diritto a una concorrenza non distorta. In questo senso, per il mercato interno dell'Europa la normativa sugli scambi commerciali è divenuta una "legge per una concorrenza non distorta", concepita in modo da colpire in eguale misura le distorsioni pubbliche e quelle private.

I principi base del mercato interno della CE vietano le restrizioni cosiddette "beggar-my-neighbour", ossia restrizioni da parte di una nazione o dei suoi cittadini atte a trarre vantaggi da costi imposti su un altro paese membro o sui suoi cittadini. Di conseguenza, era ed è assolutamente vietato, ad esempio, alla Germania fare in modo che i suoi produttori si uniscano per sfruttare i compratori francesi, oppure ai produttori francesi formare un cartello per sfruttare i compratori tedeschi. Le restrizioni campaniliste e nazionalistiche sono severamente vietate.

E' stato riconosciuto, tuttavia, che alcuni comportamenti normali e non campanilisti di tipo pubblico o privato possono avere effetti esterni sui propri vicini ed è stato pertanto necessario ideare principi atti a distinguere le misure legittime da quelle illegittime. Alcune di queste misure sono consentite poiché servono a un legittimo interesse nazionale, ma solo se sono proporzionali e strettamente necessarie a servire tale interesse⁹. Altre azioni sono ritenute legittime poiché sono funzionali al raggiungimento dei più generali obiettivi della Comunità Europea, come aiutare le aree meno agiate della Comunità, migliorando in questo modo la coesione socio-economica¹⁰.

⁹ Vedi, ad es., *Rewe-Zentral AG contro Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, Causa 120/78 (1979) Raccolta 649; *Commissione contro Regno Unito (latte UHT)*, Causa 124/81, (1983) Raccolta 203.

¹⁰ Vedi, ad es., la XXVII Relazione della Commissione Europea sulla Politica della Concorrenza 174, punto 236 (1988), che specifica i criteri per valutare l'ammissibilità degli aiuti di stato di carattere regionale. Vedi, in generale, Claus-Dieter Ehlermann, "State Aid Under European Community Competition Law", 18 *International Law Journal* 410 (1994).

Per tutte le possibili deroghe alla prospettiva di un'Europa integrata, la trasparenza e la proporzionalità erano e sono condizioni necessarie.

Inoltre, specialmente dopo l'abolizione delle barriere di confine, si sono verificati tre fenomeni in relazione ai differenti regimi che regolamentavano a livello nazionale una varietà di aspetti, quali la sicurezza dei prodotti e l'ambiente. In primo luogo, talvolta i regimi erano tra loro contrastanti oppure la necessità di aderire a diversi sistemi imponeva significativi costi non necessari alle imprese; inoltre, le imprese che rispettavano solo le regole dello stato membro di origine, incontravano ostacoli all'esportazione negli altri stati. . In secondo luogo, le imprese che operavano in paesi con una regolamentazione più stringente, si sono sentite in una situazione di ingiustificato svantaggio concorrenziale a causa dei costi di regolamentazione e hanno manifestato il timore di fughe di capitali.. In terzo luogo, per alcuni problemi come gli effetti ambientali che si riversano su altri paesi, è stato riconosciuto che soluzioni comuni sarebbero state superiori a quelle individuali.

Per i prodotti non soggetti a una politica comune a livello comunitario, la Corte di Giustizia ha concepito la regola per cui ciascuno stato membro deve normalmente attribuire un mutuo riconoscimento alle norme degli altri stati membri (ad esempio, per le certificazioni relative alla sicurezza dei prodotti). Ma il mutuo riconoscimento non necessariamente sarebbe stato sufficiente; esso in particolare non risolveva il secondo e il terzo problema. Di conseguenza, la Comunità ha messo a punto metodologie per rendere meno discordanti i diversi insiemi di norme, tra le quali vanno menzionate le direttive di armonizzazione e le direttive di armonizzazione "quadro"¹¹.

L'efficacia dell'intero sistema dipende dal fatto di accogliere il diritto comunitario nel diritto nazionale degli stati membri e dal sistema di applicazione delle relative norme. Pertanto, sono previsti il primato del diritto comunitario e la diretta applicabilità negli stati membri delle norme comunitarie sufficientemente chiare. In altre parole, tali norme fanno parte del corpo di leggi di ciascun paese e attribuiscono diritti ai soggetti a cui

¹¹ L'armonizzazione "quadro" identifica gli obiettivi comuni di rilievo e dà agli stati membri ampio spazio di decisione sui metodi da adottare per il loro raggiungimento.

sono dirette. Le istituzioni comunitarie hanno il potere di indurre gli Stati membri ad assolvere i propri obblighi al riguardo¹².

L'interfaccia tra commercio, concorrenza e politica industriale

La precedente sezione illustra un programma economico cosmopolita, su cui tornerò in seguito. Passo ora a trattare alcuni dettagli importanti che completano il suddetto programma. Nel creare la Comunità Economica Europea, i suoi fondatori si interrogarono sull'importanza nei vari settori di una politica comune ai fini della creazione di un mercato economico unico. La concorrenza era uno dei candidati più importanti, unitamente ai trasporti e all'agricoltura, alla formazione di una politica comune. I fondatori compresero che la liberalizzazione del commercio può essere compromessa dalle restrizioni private e quindi che l'abolizione delle barriere di confine avrebbe potuto, come avviene, spingere i paesi e le imprese a trovare altre strade per innalzare nuove barriere e mantenere i loro vantaggi consolidati. Inoltre, non tutti gli stati membri avevano una tradizione di politica della concorrenza. Alcuni avevano estesi settori pubblici, una pletora di diritti esclusivi concessi dagli stati, una tradizione di cartelli e una scarsa trasparenza riguardo all'accesso ai mercati e alla possibilità per nuovi concorrenti di sfidare le imprese già operanti in un dato mercato. Dati questi fattori e l'obiettivo di un'effettiva integrazione, divenne di primaria importanza per la Comunità Europea adottare una politica di concorrenza comune, integrare la politica della concorrenza con quella di libero scambio e limitare le politiche industriali o regolamentative degli stati che potevano essere in contrasto con la libera concorrenza o il libero commercio nel mercato interno¹³.

¹² I principi del programma della CE per la libertà di scambio senza discriminazione sono facilmente applicabili alle aree di libero scambio al di fuori dell'Unione Europea. Essi sono stati per lungo tempo applicati nell'area dell'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA). Allorché l'Europa orientale si è democratizzata e si è mossa verso mercati più liberi, la Comunità Europea ha esteso a tale area i propri principi più importanti. Per una proposta di adattamento di questi principi al Nord America, vedi American Bar Association, "The Report of the ABA Antitrust Section Task Force on the Competition Dimension of the North American Free Trade Agreement"(ABA, 1994).

¹³ Con i termini "libero scambio " e "libera circolazione" mi riferisco anche alla libertà di investimento e alla libertà di stabilimento delle imprese.

In tal modo, l'articolo 3 del Trattato CE sancisce che, per gli obiettivi di cui all'articolo 2 (stabilire un mercato comune e raggiungere uno sviluppo equilibrato e armonioso delle attività economiche), le attività della Comunità comprenderanno:

«(g) la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune.»

Il Trattato sull'Unione Europea (Trattato di Maastricht) inserisce la politica industriale nel Trattato di Roma in modo compatibile con la politica della concorrenza. Il nuovo articolo 130, paragrafo 1, stabilisce che:

«La Comunità e gli Stati membri provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria della Comunità.»

L'articolo 130 invita a un'azione mirata a favorire un rapido adeguamento dell'industria ai cambiamenti strutturali, incoraggiando un ambiente favorevole alle piccole e medie imprese e alla cooperazione commerciale e promuovendo innovazione e sviluppo tecnologico. Inoltre, l'articolo 130 esplicitamente sancisce che esso «non costituisce la base per l'introduzione, da parte della Comunità, di qualsivoglia misura che possa comportare distorsioni della concorrenza».

Secondo il Trattato di Roma, la politica della concorrenza deve essere attuata mediante sei diversi strumenti. In primo luogo, le quattro libertà forniscono il contesto di base per la concorrenza. In secondo luogo, l'articolo 85 vieta accordi o pratiche concordate che distorcono la concorrenza (alcune delle quali possono essere esentate, a specifiche condizioni), mentre l'articolo 86 vieta l'abuso di posizione dominante. In terzo luogo, l'articolo 37 impone agli stati membri di adeguare i monopoli di stato di carattere commerciale per eliminare la discriminazione (nei riguardi dei cittadini degli altri stati membri) nell'approvvigionamento e nella distribuzione dei beni. In quarto luogo, ai sensi dell'articolo 90, le imprese pubbliche e le imprese a cui gli stati membri garantiscono diritti speciali o esclusivi sono soggette alle norme in materia di concorrenza, a meno che l'applicazione di tali norme non ostacoli l'esecuzione dei compiti pubblici loro assegnati. Quinto, riconoscendo che la concorrenza può essere distorta non solo dal potere delle imprese private o pubbliche ma anche dai sussidi statali, gli articoli 92-94 prevedono la

notifica e la giustificazione oppure l'eliminazione degli aiuti di stato (ad esempio, dei sussidi garantiti dallo stato). In sesto luogo, riconoscendo che anche le leggi e i regolamenti di uno stato possono ostacolare la concorrenza, il Trattato impone ulteriori obblighi agli stati membri, vietando loro non solo di adottare o mantenere misure ostruttive (ad es., l'articolo 30 vieta agli stati membri di adottare restrizioni quantitative alle importazioni), ma anche, con l'articolo 5, imponendo loro di «favorire il raggiungimento degli obiettivi comunitari» e di astenersi da misure che potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi del Trattato, che comprendono l'obiettivo della concorrenza non falsata all'articolo 3, lettera g. Ne consegue che gli stati membri sono soggetti a una disciplina che limita la loro possibilità di adottare leggi restrittive della concorrenza.

Il Regolamento concentrazioni, adottato in un secondo tempo, integra le menzionate regole di concorrenza.

La completezza e il carattere unitario della politica della concorrenza adottata dall'Unione Europea è di gran lunga superiore a quella degli Stati Uniti, dove gli interventi relativi alle restrizioni pubbliche sono più nettamente separati da quelli relativi alle restrizioni private, i singoli stati mantengono un ampio potere sovrano con riferimento all'emanazione di leggi anticoncorrenziali e i sussidi statali non sono trasparenti e tanto meno limitati dalle leggi nazionali¹⁴.

Il principio fondamentale del diritto della concorrenza nell'Unione Europea vieta le restrizioni private che segmentano i mercati nazionali. Fin dall'inizio, questo principio è stato applicato in modo efficace contro i cartelli di spartizione dei mercati, che vennero a crearsi in seguito all'eliminazione delle barriere commerciali proprio come previsto dai fondatori della Comunità Europea. Imprese nazionali tedesche, belghe, francesi e di altri paesi innalzarono barriere di confine per lo zucchero, il chinino, le sostanze coloranti e il

¹⁴ Si veda, peraltro, *West Lynn Creamery contro Healy*, 512 U.S. 114 S. Ct. 2205 (1995) (un raro esempio che considera illegale secondo la "Commerce Clause" una tassa apparentemente non discriminatoria. Tassando in egual misura tutti coloro che vendevano latte in Massachusetts sia all'interno che all'esterno dello stato, la legge assegnava le entrate provenienti da queste imposte agli allevatori di mucche nel Massachusetts, i quali si battevano per far concorrenza agli importatori, caratterizzati da minori costi).

cemento, per evitare che la liberalizzazione dei mercati facesse venir meno i loro storici monopoli nazionali¹⁵.

Si possono trovare difetti in alcuni sviluppi del diritto comunitario. Il divieto delle segmentazioni dei mercati è sembrato assumere vita propria. Il famoso principio del caso *Consten e Grundig*¹⁶ vieta le restrizioni verticali nella distribuzione, quando corrispondono a segmentazioni tra gli stati membri, senza tenere conto dell'intensità della concorrenza "interbrand" o di considerazioni di efficienza. Il principio *United Brands*¹⁷ vieta alle imprese in posizione dominante di vendere a prezzi diversi a distributori in paesi differenti anche quando i differenziali nei prezzi sono una diretta conseguenza della diversità della regolamentazione o della domanda nazionale, non danneggiano la concorrenza in senso economico e non danneggiano nemmeno i concorrenti, poiché i venditori, sia svantaggiati che avvantaggiati, operano in mercati geografici distinti. La preoccupazione manifestata nelle sentenze menzionate è che le imprese "ridividano" i mercati nazionali; ci si può chiedere peraltro se agendo da sola un'impresa privata isoli o possa isolare, in senso economico, ad esempio la Francia o la Germania semplicemente attraverso la struttura del proprio sistema distributivo, quando non fa nulla per bloccare le vendite dei suoi concorrenti¹⁸.

Nell'insieme, la prospettiva comunitaria su commercio, concorrenza e libertà di impresa ha generato un punto di vista unico che potrebbe rappresentare un'alternativa benefica al modello basato sulla teoria dei prezzi popolare oggi negli Stati Uniti. Il modello della teoria dei prezzi si impernia sull'efficienza dei risultati e sul benessere complessivo. La prospettiva dell'Unione Europea, è incentrata sul mantenere i mercati aperti, trasparenti e privi di barriere e impedimenti non necessari.

E' questo principio di libertà di scambio che è alla base di alcuni dei precedenti giuridici più importanti e non discutibili, dal punto di vista economico, dell'Unione

¹⁵ *Imperial Chemical Indus. Ltd. contro Commissione*, Cause 48 et al./69, (1972), Raccolta 619.

¹⁶ *Consten e Grundig contro Commissione*, Cause 56, 58/64, (1966) Raccolta 299.

¹⁷ *United Brands Co. contro Commissione*, Cause 27/76 (1978) Raccolta 207.

¹⁸ Un gruppo di lavoro all'interno della Direzione Concorrenza della Commissione sta studiando l'eventuale necessità di modificare il diritto comunitario in materia di restrizioni verticali. Vedi Karel van Miert, "EU Competition Policy", e David Deacon, "Vertical Restraints under EU Competition Law: New Directions", entrambi del 1995, Fordham Corporate Law Institute (B. Hawk, a cura di, in corso di pubblicazione).

Europea. Ciò è particolarmente vero per gli interventi contro i privilegi attribuiti dagli stati. Per esempio, nei primi anni Ottanta la British Telecom esercitò i diritti di monopolio a essa concessi dal Regno Unito impedendo alle imprese private di trasmissione dei messaggi operanti nel Regno Unito di ricevere o inoltrare chiamate internazionali. La Corte di Giustizia Europea sostenne che questo comportamento costituiva un abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 86¹⁹. Per citare un altro esempio, in Francia e in molti altri stati membri, le imprese di telecomunicazioni erano di proprietà dello stato e fruivano di una posizione di monopolio a norma di legge, a livello nazionale, riguardo alla fornitura dell'apparecchiatura terminale telefonica. La Commissione Europea ha emanato una direttiva imponendo agli stati membri l'eliminazione di questi diritti esclusivi. La Francia ha messo in discussione vigorosamente il potere della Commissione di adottare una tale direttiva, ma la Corte di Giustizia ha confermato tale potere²⁰.

Inoltre, quando nella città belga di Liegi l'imprenditore Corbeau installò un servizio postale privato di posta celere, e fu perseguito ai sensi di una legge belga che riservava i diritti di distribuzione della posta all'Ufficio postale belga, la Corte Europea affermò che l'Ufficio postale belga non poteva limitare la concorrenza oltre i limiti necessari per poter effettuare il suo servizio pubblico nelle esistenti condizioni di mercato²¹.

Negli anni Settanta e Ottanta, la Corte fu particolarmente attiva. Applicò gli articoli 3, 5, 30, 85, 86 e 90 del Trattato CE per bloccare azioni degli stati ingiustificatamente anticoncorrenziali, compresi provvedimenti che favorivano la creazione di cartelli²². La direzione presa dalla Corte era nettamente tendente alla liberalizzazione dei mercati. Le sentenze della Corte hanno fornito il contesto base per un'attenta valutazione della legislazione degli stati membri che comporta restrizioni degli

¹⁹ Italia contro Commissione (British Telecom), causa n. 41/83, (1985) Raccolta 873.

²⁰ Francia contro Commissione (terminali delle telecomunicazioni), causa C-202/88, (1991) Raccolta I-1223.

²¹ Regie des Postes contro Corbeau, causa C-320/91, (1993) Raccolta I-2533.

²² Ad esempio, *NV GB-INNO-BM contro Vereniging van de Kleidhandelaars in Tabak (INNO/ATAB)*, causa 13/77, (1977) Raccolta, 2115.

scambi, vietando leggi che interferissero in modo rilevante e ingiustificato con il flusso commerciale tra stati membri²³.

Negli anni Novanta, in linea con il richiamo di Maastricht alla sussidiarietà, la Corte ha adottato un atteggiamento più deferente nei confronti del diritto degli stati membri di adottare normative nazionali²⁴. Tuttavia, sia la circospezione della Corte temporanea o di lunga durata, nell'Unione Europea opzioni e idee riguardo alla limitazione delle leggi statali che restringono gli scambi sono state e continuano a essere presentate, discusse e perfezionate²⁵. Le diverse interpretazioni della tensione tra sovranità e concorrenza e del modo in cui i due obiettivi potrebbero essere meglio conciliati costituiscono la sostanza delle discussioni in corso e forniscono quanto meno lo spunto intellettuale per trattare il problema del federalismo in un contesto mondiale di liberalizzazione degli scambi²⁶.

²³ Vedi, ad esempio, *Cinétheque SA contro Fédération Nationale des Cinémas Français*, Cause 60-61/84, (1985) Raccolta 2605 e *Torfaen Borough Council contro B&Q plc* (apertura domenicale dei negozi), Causa C-145/88, (1989) Raccolta 3851.

²⁴ *DIP SpA contro Comune di Bassano del Grappa*, Cause Unite C-140 e C-142/94, (1995) 2 CEC 556; *Keck e Mithouard*, Cause Riunite C-267/91 e C-268/91, (1993) Raccolta I-6097; *Ohra Schadeverzekeringen NV contro Olanda (Ohra)*, Causa C-245/91, (1993) Raccolta I-5872; *M. Meng contro Germania*, Causa C-2/91, (1993) Raccolta I-5751; *Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG contro Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (Reiff)*, Causa C-185/91, (1993) Raccolta I-5801.

²⁵ Un esempio di questo dialogo costruttivo può essere riscontrato nell'opinione dell'Avvocato Generale Francis Jacobs nel caso *Siplec* e dell'Avvocato Generale Van Gerven nel caso *Sunday trading*. Vedi *Società d'importazione Edouard Leclerc-Siplec*, Causa C-412/93, 24.11.1994, Sentenza della Corte, 9.2.1995; *Sunday trading*, vedi nota 22. Vedi anche Luc Gyselen, "State Action and the Effectiveness of the EEC Treaty's Competition Provisions", 26 *Common Market Law Review* 33 (1989); C. Chan-Mo, "The Relationship Between State Regulation and EC Competition Law: Two Proposals for a Coherent Approach", 2 *European Competition Law Review* 87 (1995).

²⁶ Vedi Ernst-Ulrich Petersmann, "International Competition Rules for the GATT - WTO World Trade and Legal System", 27 *Journal of World Trade*, 6, p. 35 (Dic. 1993). Per alcuni, il diritto europeo è soggetto a una continua espansione e questo espansionismo evidenzia le trappole presenti nel modello comunitario di una burocrazia che si insinua ovunque. Questa sarebbe una versione errata se ha per oggetto il programma economico fondamentale della CE di liberalizzazione (in contrapposizione alla politica sociale). Vedi E. Fox, "Vision of Europe: Lessons for the World" (introduzione al tema del congresso), 18 *Fordham International Law Journal* 379 (1994). Il diritto comunitario che regola il programma economico, che consente alla Comunità di intervenire liberamente nei confronti della normativa nazionale, sta riducendo la propria portata. Vedi *Keck and Mithouard*, alla nota 24, e altre fonti alle note 24 e 25.

La leadership europea per un'agenda mondiale

Data la ricchezza delle conoscenze sviluppate nella CE e le evidenti possibilità di applicazione, sebbene in modo meno esteso²⁷, in un mondo in cui il commercio è sempre più liberalizzato, non sorprende il fatto che i leader europei siano stati tra i primi a suggerire che la politica della concorrenza potrebbe essere condotta di pari passo con la liberalizzazione del commercio nel mondo. Questa è stata la proposta di Sir Leon Brittan nel suo discorso a Davos nel 1992²⁸. In un discorso presso la Columbia University, tenuto il 3 novembre 1995²⁹, Sir Leon ha riaffermato che un sistema liberale degli scambi dovrebbe comprendere una disciplina della concorrenza e ha indicato nell'Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC) un foro appropriato per creare norme comuni in materia di concorrenza, non solo in ragione dei legami esistenti tra libera concorrenza e libero scambio, ma anche perché l'OMC è un foro che comprende tanto le nazioni meno sviluppate quanto le nazioni industrializzate; pertanto, una politica mondiale modellata in ambito OMC non porrebbe i problemi di legittimazione che emergerebbero per iniziative assunte dal gruppo Stati Uniti-Canada-Unione Europea e Giappone o dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)³⁰.

Claus-Dieter Ehlermann, quando era Direttore generale della DG IV presso la Commissione Europea, ha espresso chiaramente una visione analoga. Sottolineando l'importanza di un'efficace cooperazione tra autorità della concorrenza quale base per una costruzione più ambiziosa, ha affermato:

«La Commissione è a favore di un approccio multilaterale verso le pratiche anticoncorrenziali delle imprese ... Con l'OMC, dopo il GATT, ci può essere soltanto un aumento del livello di impegno dei partner commerciali mondiali verso la concorrenza e una crescita del commercio. L'OMC dovrebbe includere nella sua

²⁷ La liberalizzazione dell'economia mondiale è meno completa di quella dell'economia CE, mentre più pressanti sono le richieste di rispetto della sovranità nazionale. Inoltre, attualmente i paesi industrializzati non sono preparati a entrare in una fase di politica sociale concordata a favore dei paesi meno avvantaggiati, per la coesione sociale nel mondo.

²⁸ Leon Brittan, *European Competition Policy: Keeping the Playing Field Level*, Brassey's, Londra, 1992, pag. 108.

²⁹ Conference on Multilateral Trade Regimes in the 21st Century: Structural Issues, Columbia University, 3-4 novembre 1995.

³⁰ Dell'OCSE fanno parte i paesi industrializzati.

agenda, in tempi rapidi, questioni riguardanti la politica della concorrenza, con particolare attenzione alle pratiche commerciali restrittive e ai cartelli. Lo scopo dovrebbe essere quello di stabilire norme sostanziali minime e dettare le procedure per la loro effettiva applicazione da parte dei paesi contraenti. Le misure di applicazione dovrebbero essere severe al fine di fornire i risultati positivi di apertura dei mercati necessari per un solido accordo multilaterale. Inoltre, si dovrebbe consolidare il diritto di ricorso ai metodi GATT di risoluzione delle controversie e rafforzare l'efficacia delle relative decisioni. Qualsiasi accordo multilaterale in materia di concorrenza dovrebbe prevedere un accordo sulle norme relative alla concorrenza, le procedure per una maggiore cooperazione tra le autorità garanti della concorrenza coinvolte, un migliorato scambio di informazioni ed efficaci misure di applicazione³¹.»

Data l'importanza della questione della concorrenza a livello mondiale per l'Unione Europea, il Commissario per la Concorrenza Karel van Miert ha convocato di recente un gruppo di esperti per esaminare il problema e le possibilità di soluzione. Gli esperti hanno presentato nel 1995 la loro relazione al Commissario, consigliando un graduale movimento verso una concezione internazionale dell'antitrust, forse comprendente l'adozione di standard minimi, come illustrerò qui di seguito.

Alla Conferenza di Fordham sull'Antitrust Internazionale tenutasi a New York il 27 ottobre 1995, il Commissario van Miert ha illustrato la relazione e ha affermato che questa sarà l'oggetto di un'attiva e organizzata discussione nell'ambito della CE.

L'OMC ha in programma una conferenza ministeriale a Singapore nel dicembre 1996. Ci si è posti il problema se la politica della concorrenza debba essere inclusa nell'agenda e, nel caso di risposta affermativa, in che forma. Anche in questo caso, l'Unione Europea ha assunto un ruolo di leadership. Nel giugno 1996, la Commissione Europea ha presentato al Consiglio dei Ministri UE una proposta per l'incontro ministeriale di Singapore. In essa viene auspicato l'avvio di un processo attraverso la creazione di un Gruppo di lavoro con un mandato di tipo esplorativo. Il Gruppo di lavoro avrebbe un orizzonte di uno o due anni e al termine del periodo sarebbe tenuto a

³¹ Relazione presentata in occasione del ABA Antitrust Section Program a Bruxelles il 22 giugno 1994.

presentare una relazione a una seconda conferenza ministeriale. Al Gruppo sarebbe chiesto di considerare : (1) Quali sono e quali dovrebbero essere gli obiettivi (condivisi) della politica della concorrenza? (2) Vi sono alcuni principi sostanziali comuni sui quali le nazioni potrebbero concordare, ad esempio il divieto di cartelli *hard core*, inclusi i cartelli all'esportazione? (3) Quali ulteriori iniziative dovrebbero essere assunte nell'interesse della cooperazione e della "reciproca cortesia"? (4) Dovrebbe esistere un meccanismo di risoluzione delle controversie per le violazioni- ad esempio, la violazione dell'obbligo di trasporre i principi comuni nel diritto nazionale e di dare applicazione a quest'ultimo? In caso di risposta affermativa, quale dovrebbe essere questo meccanismo e su quali standard di revisione dovrebbe essere basato?

1.3 Il "vantaggio" degli Stati Uniti: "purezza" della tutela della concorrenza e strumenti di intervento unilaterale

Mentre in Europa i collegamenti esistenti tra concorrenza e commercio si evolvevano, negli Stati Uniti lo spazio del diritto antitrust si stava restringendo e il collegamento dell'antitrust con le altre politiche pubbliche stava venendo meno. Nei primi anni Ottanta, come parte di un programma per liberare l'attività imprenditoriale da un'eccessiva regolamentazione, l'antitrust fu trasformato da politica che incoraggiava l'apertura dei mercati e le opportunità d'impresa a normativa strattamente incentrata sulle condotte che limitano la produzione a danno dei consumatori statunitensi³². Molti difensori di questa revisione della portata dell'antitrust credevano e ancora credono che gli Stati Uniti abbiano finalmente individuato i confini appropriati dell'intervento antitrust.

Il nuovo modello venne espresso nelle "Merger Guidelines" del Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti del 1982, nelle "Vertical Guidelines" del Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti del 1985 (poi ritirate), e nelle "Antitrust Enforcement Guidelines" per le operazioni internazionali del 1988 (successivamente sostituite dalle direttive federali del 1995). Le Guidelines per le operazioni internazionali del 1988, nella ormai famosa nota a piè di pagina n.159, sancivano che «il Dipartimento si preoccupa

³² Vedi E. Fox, "The End of Antitrust Isolationism - The Vision of One World", 1992 University of Chicago Legal Forum 221 (1992); E. Fox, "The Modernization of Antitrust: A New Equilibrium", 66 Cornell Law Review 1040 (1981).

soltanto degli effetti negativi sulla concorrenza che danneggerebbero i consumatori statunitensi con la riduzione della produzione e l'aumento dei prezzi»³³.

Nel frattempo, nel 1982 il parlamento americano aveva apportato un cambiamento alla legge, del quale la nota n.159 sarebbe stata complemento. Preoccupato del fatto che la legge americana metteva ingiustificatamente in difficoltà le imprese americane "seguendole" nelle loro attività all'estero e del fatto che i tribunali americani qualche volta provocavano l'ostilità dei partner commerciali non applicando i principi di "comity", il Congresso ridusse la portata dello Sherman Act³⁴. Questo proposito venne realizzato con una legge poco lineare, il Foreign Trade Antitrust Improvement Act del 1982, che riduce la possibilità di applicazione dello Sherman Act con riferimento alle attività che non coinvolgono importazioni negli Stati Uniti (pertanto, la normativa sui cartelli all'importazione rimaneva immutata). Il principale effetto di questa legge è di rendere chiaro il fatto che il diritto statunitense non segue le imprese statunitensi nei mercati esteri. Se, per esempio, un'impresa statunitense vende macchine a un compratore italiano solo a condizione che quest'ultimo acquisti anche i suoi accessori, e se in tal modo impedisce soltanto ad imprese non statunitensi di distribuire gli accessori nel mercato italiano, lo Sherman Act non è applicabile. Di conseguenza, la limitazione giurisdizionale si è affiancata alla limitazione sostanziale dell'antitrust statunitense³⁵.

Per un cambiamento di eventi, la nota n.159 contenuta nelle Guidelines del Dipartimento di Giustizia (che escludeva la giurisdizione oltre confine) avrebbe impedito una successiva iniziativa commerciale degli Stati Uniti. Il Presidente Bush cercò di "forzare" l'apertura dei mercati giapponesi. L'Amministrazione Bush lanciò la "Structural Impediments Initiative" (Iniziativa sugli ostacoli strutturali), con la speranza di raggiungere un accordo con il governo giapponese secondo il quale il Giappone avrebbe riconosciuto, affrontato e quindi eliminato gli ostacoli al commercio. La normativa

³³ 4 CCH Trade Regulation Report Par. 13, 109. In generale, vedi E. Fox, "The Tenth Milton Handler Lecture: Antitrust, Trade and the 21st Century -Rounding the Circle", The Record of the Association of the Bar of the City of New York 539-44 (dicembre 1993).

³⁴ 15 U.S.C., § 6a (1988). Il FTC Act fu limitato allo stesso modo. 15 U.S.C. § 45 (a) (3) (1988).

³⁵ La legge del 1982 lascia intatti i diritti di cui godevano gli esportatori statunitensi secondo lo Sherman Act e il FTC Act, a eccezione del fatto che l'esportatore ha l'ulteriore onere di dimostrare l'impatto diretto, sostanziale e ragionevolmente prevedibile della condotta considerata sulla propria attività.

commerciale, tuttavia, ha il limite di potere essere applicata soltanto alle barriere commerciali innalzate dagli stati. Le barriere e gli ostacoli che divennero più evidenti negli ultimi anni Ottanta e nei primi anni Novanta non erano soltanto misure governative, ma comprendevano restrizioni miste pubbliche e private, così come restrizioni meramente private. I funzionari preposti all'antitrust e alla politica commerciale ebbero un'idea: utilizzare congiuntamente la politica commerciale e l'antitrust per aprire i mercati esteri³⁶.

Nell'aprile 1993, il Dipartimento di Giustizia statunitense annunciò la ritrattazione della nota n.159 delle Guidelines del 1988, sottolineando che le leggi antitrust americane si applicano "agli Stati Uniti e al commercio estero" (come ha da sempre affermato lo Sherman Act) e formalmente sono applicabili nei casi in cui risulta un pregiudizio per gli esportatori statunitensi. I funzionari del Dipartimento di Giustizia annunciarono che, nel caso in cui siano soddisfatte le condizioni di "comity", gli Stati Uniti potrebbero procedere contro le sussidiarie statunitensi di imprese estere che partecipano a un cartello nel paese d'origine per escludere le importazioni statunitensi dal mercato estero³⁷. Resa pubblica al tempo dell'iniziativa sugli impedimenti strutturali, tale dichiarazione fu ampiamente intesa come riferita al Giappone. I giapponesi e altri partner commerciali contestarono energicamente l'iniziativa americana, insistendo sul fatto che un tale uso delle leggi antitrust statunitensi avrebbe costituito un'inammissibile e offensiva intrusione nella sovranità³⁸.

Il programma dell'Amministrazione Bush di servirsi delle leggi antitrust contro le imprese estere nei loro mercati d'origine con riferimento alle azioni volte a ostacolare le esportazioni statunitensi fu fatto proprio anche dall'Amministrazione Clinton. Quando, nel 1995, il Dipartimento di Giustizia e la Federal Trade Commission congiuntamente emisero le Guidelines per le operazioni internazionali che sostituivano le Guidelines del

³⁶ Carla A. Hills, ex presidente dell'ABA Antitrust Section, era allora il Rappresentante per il Commercio degli Stati Uniti. James F. Rill, anch'egli ex presidente dell'ABA Antitrust Section, era invece il vice procuratore generale responsabile della Divisione Antitrust del Dipartimento di Giustizia.

³⁷ Department of Justice Release of April 2, 1993, apparsa nel 7 (CCH) Trade Regulation Report par. 50, 084.

³⁸ Vedi "U.S. Broadens Enforcement Posture on Foreign Application of Sherman Act", e anche "Reaction of Japanese Foreign Minister", 62 BNA Antitrust e Trade Reg. Rep. 479 (26 settembre 1991).

1988, il documento conteneva specifici esempi a sostegno dell'iniziativa dell'Amministrazione Bush³⁹.

Questi strumenti antitrust costituivano un complemento dell'articolo 301 del Trade Act del 1974. L'articolo 301 fu emanato dal Congresso americano come mezzo per aprire i mercati all'estero quando un governo estero tollera ingiustificatamente, tra le altre cose, pratiche anticoncorrenziali sistematiche per la chiusura dei mercati. In un caso del genere, la legge statunitense sancisce che gli Stati Uniti hanno il diritto di ricorrere ad azioni di ritorsione⁴⁰. Il governo statunitense possiede, pertanto, due strumenti potenzialmente molto potenti: l'applicazione extraterritoriale dello Sherman Act e gli interventi unilaterali di politica commerciale, sulla base dell'articolo 301.

In base alla convinzione di aver raggiunto un sistema antitrust più o meno "corretto" negli anni Ottanta e Novanta e considerata l'autonoma adozione di propri strumenti di politica commerciale/antitrust alla fine degli anni Ottanta e negli anni Novanta, molti americani vedono con assai poco favore la prospettiva di un processo di negoziazione internazionale⁴¹.

I due principali modelli antitrust nel mondo sono il diritto antitrust statunitense e il diritto della concorrenza della Comunità Europea. I sostenitori del modello statunitense ritengono che il diritto antitrust americano fornisca una linea di condotta più saggia e che un maggiore intervento pubblico rispetto a quello previsto dal diritto statunitense (ad

³⁹ "U.S. Department of Justice and Federal Trade Commission Antitrust Enforcement Guidelines for International Operations" (1995), par. 3.122, in particolare, gli esempi D ed E.

⁴⁰ L'articolo 301 è stato generalmente applicato contro l'atteggiamento tollerante nei riguardi dell'imitazione non autorizzata in violazione dei diritti di proprietà intellettuale. Recentemente, la Kodak ha invocato l'articolo 301 accusando il Giappone di avere tollerato presunte violazioni antitrust della Fuji. Il Rappresentante per il Commercio americano ha accettato l'istanza e la questione è in attesa di essere definita.

⁴¹ Gli Stati Uniti hanno partecipato a analoghe negoziazioni in passato. Essi hanno aderito al Codice UNCTAD sulle pratiche commerciali restrittive, stipulato come codice di comportamento volontario nel 1970, che include varie regole a tutela della concorrenza nonché un principio di trattamento preferenziale per i paesi in via di sviluppo. Vedi E. Fox, "Harnessing the Multinational Corporation to Enhance Third World Development-The Rise and Fall and Future of Antitrust as Regulator", 10 Cardozo L. Rev. 1981 (1989), pp. 1991-1997. Tuttavia molti esperti statunitensi di antitrust, se non la maggioranza, ritengono sia stato un errore negoziare il Codice UNCTAD, perché si è trattato di un esercizio di contrattazione che inevitabilmente avrebbe portato un indebolimento dei principi a favore di soluzioni stataliste o protezioniste volte ad avvantaggiare i paesi meno abbienti.

esempio, quello previsto dal diritto CE) rappresenti un peggioramento dell'antitrust e sia pregiudizievole per la concorrenza e l'efficienza. Inoltre, molti dei responsabili dell'applicazione delle norme antitrust statunitensi, giuristi e accademici temono il passaggio delle tematiche relative a antitrust e politica commerciale dalle mani degli esperti di concorrenza a quelle degli esperti di commercio, e il conseguente spostamento di attenzione da ciò che è anticoncorrenziale e pregiudizievole per i consumatori a ciò che è "scorretto" e dannoso per i produttori nazionali. Infine, molti sono scettici circa la prospettiva di una composizione delle controversie a livello mondiale da parte di arbitri o giudici che non si intendono di antitrust e delle analisi talora complesse che esso richiede. Non deve sorprendere che molti americani preferiscano la situazione attuale. Essi non sono immersi come l'Europa occidentale del dopoguerra in una tradizione di costruzione di una comunità integrata. Dispongono inoltre degli strumenti dell'intervento unilaterale, temono i compromessi connessi all'ipotesi di un tavolo negoziale e rifiutano la prospettiva di una "perdita" di sovranità.

Data la percezione da parte degli Stati Uniti del loro vantaggio comparato, chi è a favore del cosmopolitismo deve riuscire a dimostrare in modo molto convincente l'insufficienza di un intervento unilaterale. Ritengo, peraltro, che questa posizione possa essere fondatamente sostenuta. A tale scopo è necessario evidenziare il bisogno di una "visione dall'alto", l'intrecciarsi della liberalizzazione del commercio e dell'antitrust, la necessità di limitare le politiche industriali nazionali che ostacolano gli scambi senza peraltro pregiudicare il beneficio netto del paese, il declino del monopolio dello statonazione sul diritto dell'economia e l'importanza di una voce a favore del libero commercio e della concorrenza a livello mondiale.

1.4 Altre prospettive

Ovviamente, esistono prospettive diverse da quelle degli Stati Uniti e dell'Unione Europea. Numerosi paesi non hanno una tradizione antitrust. Molte nazioni meno sviluppate e in via di sviluppo hanno tradizioni statalistiche e si preoccupano della distribuzione della ricchezza, delle opportunità, dell'accesso ai mercati e del controllo sul

potere e sui presunti abusi da parte delle imprese multinazionali⁴². Il Giappone possiede leggi antitrust che, apparentemente, proteggerebbero i mercati e anche i concorrenti contro gli abusi sleali; tuttavia, una regolamentazione estremamente diffusa, il ruolo dello stato nel controllo della concorrenza e nel coordinamento dei comportamenti d'impresa e l'accettazione di modelli di cooperazione commerciale hanno indebolito il diritto della concorrenza⁴³. La Cina non possiede un diritto della concorrenza, sebbene lo stato stia sviluppando la concorrenza in alcuni segmenti di mercato, in particolare tra entità governative locali e entità governative con investitori stranieri⁴⁴. Per molti anni, mentre il paese andava industrializzandosi, la Corea non ha avuto alcuna legge sulla concorrenza, le imprese erano di proprietà dello stato e il regime dirigista. Soltanto in un secondo momento è stata adottata una normativa antitrust⁴⁵. I paesi in via di reindustrializzazione dell'Europa centrale e orientale, al tempo dei regimi comunisti, quando ricavare un profitto era considerato un reato, non avevano un diritto della concorrenza. Ora, in attesa di entrare nell'Unione Europea, essi stanno adottando un modello di antitrust di stile comunitario, prestando attenzione alla privatizzazione e alla ristrutturazione; la maggior parte delle risorse delle autorità preposte alla tutela della concorrenza è occupata nell'analisi di denunce di abusi di posizione dominante, quale l'imposizione unilaterale di condizioni contrattuali⁴⁶.

Nonostante molte differenze, la maggior parte delle nazioni condividono alcune aspirazioni: desiderano aumentare il benessere economico dei loro cittadini e fornire un ambiente adatto allo sviluppo e alla crescita delle attività imprenditoriali, preparando le imprese a partecipare ai mercati mondiali; vogliono inoltre essere coinvolti nel sistema mondiale degli scambi. Per queste aspirazioni, alcuni paesi potrebbero offrire unicamente

⁴² Vedi E. Fox, "Harnessing the Multinational Corporation to Enhance Third World Development -The Rise and Fall and Future of Antitrust as Regulator", vedi nota 41; vedi anche E. Fox, "Trade, Competition and Intellectual Property - TRIPS and its Antitrust", in via di pubblicazione in Vand. Journal of Transnational Law 481 (1996).

⁴³ Vedi Frank Upham, "Nihonteki Gyôseikisei sutairu no shironteki moderu" (Un tentativo di modellizzazione dello stile regolatorio giapponese), in Shiro Ishii e Norio Higuchi, a cura di, *Soto kara mita Nihonhô* (Il diritto giapponese in un contesto internazionale), Tokyo University Press, 1995.

⁴⁴ Vedi Bing Song, "Competition Policy in a Transitional Economy: The Case of China", 31 Stanford J. Int'l L. 387 (1995); Edward M. Graham, "Competition Policies in China, Korea, and Chinese Taipei: A Comparison", manoscritto (1996).

⁴⁵ Vedi Edward M. Graham, nota precedente..

⁴⁶ Vedi John Finleton, Eleanor Fox, Damien Neven, Paul Seabright, *Competition Policy and the Transformation of Central Europe*, Centre for Economic Policy Research 1996, in corso di pubblicazione.

ragioni economiche. Molti peraltro includerebbero nell'elenco anche ragioni quali il consolidamento dell'integrità nazionale, la stabilizzazione della democrazia e il perseguimento di una pace sicura.

1.5 Modelli e opzioni

Vi sono quattro fondamentali orientamenti di pensiero riguardo al diritto della concorrenza e al regime commerciale mondiale⁴⁷. Il primo prevede un sistema di diritto della concorrenza internazionale piuttosto completo, che comprende un codice mondiale sulla concorrenza e un ente sovranazionale preposto alla sua applicazione. Questo è l'orientamento adottato dal gruppo di Monaco, il cui Codice Internazionale Antitrust è stato pubblicato nell'autunno del 1993, quale bozza di un Accordo Multilaterale del GATT⁴⁸.

Per il secondo orientamento, non sarebbe necessaria alcuna legge internazionale in quanto tale bensì l'armonizzazione delle leggi antitrust nazionali. Questa opzione potrebbe prevedere alternativamente un'armonizzazione “libera”, ossia una convergenza spontanea a partire dal basso attraverso un arricchimento reciproco, o una armonizzazione in senso stretto, basata sulla continua uniformazione del diritto nazionale. L'opzione potrebbe includere un progetto di "leggi uniformi", analogo alle iniziative di leggi uniformi degli Stati Uniti. Il Codice Commerciale Uniforme statunitense ne è un esempio. Redatto da una commissione di esperti, contiene numerose norme e alcune opzioni. Quasi ogni stato degli Stati Uniti lo ha adottato spontaneamente, in una forma o in un'altra.

Per quanto riguarda il terzo orientamento, proposto dal Gruppo di esperti nominato dal Commissario Karel van Miert, le nazioni in una prima fase dovrebbero sviluppare e perfezionare accordi bilaterali atti a consolidare la cooperazione tra le

⁴⁷ Una serie di opzioni più dettagliate, ciascuna con i suoi vantaggi e limiti, è illustrata nella tavola presentata nel testo dopo la nota 63.

⁴⁸ L'Autrice è uno dei membri che nel documento di Monaco erano contrari al codice completo e sostenitori di un orientamento minimo che comprenderebbe 15 principi. Tali principi sono esposti nell'Introduzione al Codice di Monaco, parte VIII. Il Codice di Monaco è stato pubblicato nuovamente in 64 Antitrust & Trade Reg. Rep. (BNA) (19 agosto 1993). L'orientamento minimo alternativo è incluso in detto testo nelle Sezioni 7-9.

autorità garanti della concorrenza, anche attraverso la "positive comity"⁴⁹. Le nazioni procederebbero poi a sviluppare una struttura multilaterale «a cui si aggiungerebbe una serie di norme minime di concorrenza appropriate, uno strumento di "positive comity" vincolante e un efficace sistema di composizione delle controversie». Inizialmente, la struttura multilaterale sarebbe adottata da un nucleo centrale di paesi «con un'estensione graduale dei partecipanti attraverso un effetto domino». Tale piano è una parte essenziale delle raccomandazioni contenute nella Relazione 1995 del Gruppo di esperti convocato dal Commissario della Concorrenza Karel van Miert, da cui sono tratte le citazioni⁵⁰.

Una proposta conforme al terzo orientamento, che potrebbe fornire contenuto alle "appropriate norme sulla concorrenza" sopra citate, è la proposta presentata dall'Autrice di principi a livello costituzionale che colleghino il commercio e la concorrenza⁵¹. Il progetto comporterebbe l'identificazione di specifiche tensioni e opportunità che si presentano nel contesto del sistema di scambi e di concorrenza a livello mondiale e la formulazione, in risposta, di una agenda mirata. Esso si aprirebbe con una visione della libertà di scambio nelle attività commerciali mondiali e collegherebbe la concorrenza al commercio a un livello di generalità costituzionale. La norma effettiva più importante andrebbe a tutelare l'accesso ai mercati dagli ostacoli anticoncorrenziali. Unitamente alle discipline del commercio e della concorrenza, tale proposta comprenderebbe una disciplina degli atti ingiustificatamente restrittivi degli scambi a opera degli stati.

Il quarto orientamento ha come presupposto un forte scetticismo nei confronti del tavolo negoziale multinazionale. Esso parte dall'idea che tutto quello che deve essere fatto può essere realizzato a livello nazionale con leggi nazionali o mediante la

⁴⁹ Una nazione può richiedere a un'altra di procedere per vie legali contro un soggetto sottoposto alla sua giurisdizione o di ottenere informazioni da quest'ultimo, laddove sia sospettato di condotta anticoncorrenziale a danno della nazione richiedente. La seconda nazione considererà in modo comprensivo la richiesta e potrà procedere qualora la legge nazionale la autorizzi.

⁵⁰ *Report of the Group of Experts, Competition Policy in the New Trade Order: Strengthening Cooperation and Rules* (riprodotto a scopo di discussione, in Commissione Europea 1995). I membri del Gruppo sono: come esperti esterni Ulrich Immenga, Frédéric Jenny, Ernst-Ulrich Petersmann; come esperti della Commissione Claus-Dieter Ehlermann, Jean-François Pons, Roderick Abbott, François Lamoureux, Jean-François Marchipont e Alexis Jacquemin.

⁵¹ Vedi E. Fox, "Competition Law and the Agenda for the WTO: Forging the Links of Competition and Trade", 4 Pac. Rim Law & Pol. J. 1 (1995).

cooperazione degli enti preposti all'applicazione di queste ultime⁵². Questa posizione è riflessa nelle dichiarazioni fatte da certe autorità statunitensi preposte all'applicazione della normativa antitrust⁵³.

Sebbene non contemplato da coloro che guardano con scetticismo alle soluzioni internazionali, il concetto di extraterritorialità⁵⁴ verso l'esterno, apparentemente basilare per il quarto orientamento, potrebbe essere integrato da un principio di reciprocità, secondo cui la legge nazionale condanna non solo i soggetti esteri che danneggiano i soggetti della nazione regolatrice ma anche i soggetti della nazione regolatrice che danneggiano i soggetti esteri. Così facendo, se i cittadini del paese A sono costretti a seguire la legge americana (oltre alla legge del paese A) quando le loro azioni incidono sulle esportazioni statunitensi nel paese A, anche i cittadini americani devono seguire la legge americana (nonché la legge del paese A) quando le loro azioni in A danneggiano la concorrenza in A⁵⁵ (il Congresso degli Stati Uniti ha escluso quest'obbligo nel 1982, con il Foreign Antitrust Improvements Act; pertanto l'opzione richiederebbe un cambiamento nella legge americana).

Il principio di reciprocità avrebbe scarso impatto oggi sulle imprese statunitensi che operano all'estero, dato il carattere di relativo "laissez faire" del diritto antitrust statunitense rispetto ad altri sistemi di diritto antitrust. Tale approccio potrebbe, tuttavia, essere di grande importanza per i paesi menziona sviluppati, che non hanno sistemi antitrust credibili o meccanismi per applicare la legge nazionale o che non hanno il potere o il coraggio di applicare la legge contro le grandi multinazionali e temono, altresì, che la liberalizzazione del commercio renda le loro economie vulnerabili ad abusi che essi non sono in grado di impedire. Questo principio di reciprocità è compatibile con la preferenza per un modello soltanto nazionale (cioè, senza una legislazione internazionale),

⁵² Un ampio ambito di applicazione delle norme nazionali e l'esistenza dell'articolo 301 possono contribuire a rassicurare i funzionari statunitensi sul fatto che tutto ciò che "si deve" fare può essere realizzato mediante iniziativa nazionale.

⁵³ Vedi Anne K. Bingaman, "Change and Continuity in Antitrust Enforcement", Address before the Fordham Corporate Law Institute, New York, (21 Ottobre 1993), in 7 Trade Regulation Report (CCH) 50,123 (1993) (che stabilisce la prassi di servirsi della legge antitrust americana per l'apertura dei mercati esteri).

⁵⁴ In altre parole, la legge nazionale può condannare atti compiuti all'estero da parte di soggetti esteri che ostacolano le esportazioni della nazione stessa.

⁵⁵ L'impresa o la nazione danneggiate potrebbero avere l'opzione di intentare una causa presso i loro tribunali nazionali o nel tribunale nazionale dell'accusato.

fornendo una norma di trattamento nazionale per gli esportatori nazionali e gli investitori all'estero⁵⁶.

Ho espresso altrove un giudizio sugli aspetti positivi delle varie opzioni, concludendo che è auspicabile la terza opzione: principi di collegamento di generalità costituzionale, eretti su una solida base di convergenza spontanea e sostenuti da un sistema di risoluzione delle controversie⁵⁷. In questa sede, spiegherò in breve perché non preferisco le opzioni 1, 2 e 4, passando quindi a esaminare l'opzione "principi di collegamento" in modo più dettagliato. Illustrerò perché il progetto è importante per rendere il più possibile coerente e completa la liberalizzazione del commercio, avvertendo tuttavia che l'attuazione del progetto è difficile e si possono prevedere progressi lenti e gradualisti. La prospettiva di benefici immediatamente visibili sarebbe una pretesa eccessiva.

Opzione 1 - un codice mondiale articolato con un ente sovranazionale preposto alla sua applicazione. Si tratta di un'idea ambiziosa, che presenta il vantaggio di un approccio unificato (sebbene esso possa essere indebolito dagli innumerevoli sistemi nazionali che continuerebbero a esistere). In ogni caso, lo stesso tentativo di redigere un codice (il Codice di Monaco) ne rivela i limiti. Non esiste nel mondo un insieme accettabile di norme antitrust, se si esclude il livello massimo di generalità che in questo caso avrebbe poco valore. Diverse regole del Codice di Monaco sarebbero del tutto inaccettabili per molte nazioni e per molti popoli nel mondo. Per esempio, la proposta di disciplina relativa alle scissioni di imprese e agli abusi di posizione dominante sarebbe inaccettabile (almeno) per gli Stati Uniti. Questo non è un difetto a cui si possa porre rimedio facendo ricorso ad alcune cancellature e generalizzazioni. Ogni stesura di una serie di norme dettagliate (per esempio, sull'abuso di posizione dominante, sulla

⁵⁶ Oltre alle opzioni sopra indicate, si potrebbe considerare regimi antitrust separati adattati a ciascuno dei nuovi strumenti di commercio che si occupano di proprietà intellettuale (TRIPS), servizi (GATS), investimenti (TRIMS) e telecomunicazioni. In alternativa, potrebbe essere sensato un approccio di tipo "universale", piuttosto che segmentato verso i problemi antitrust ricorrenti. Vedi E. Fox, "Trade Competition and Intellectual Property - TRIPS and its Antitrust Counterparts", 29 Vand. Journal of Transnational Law 481 (1996).

⁵⁷ Vedi E. Fox, "Competition Law and the Agenda for the WTO: Forcing the Links of Competition and Trade", op.cit.; vedi anche E. Fox e J. A. Ordover, "The Harmonization of Competition and Trade Law: The Case for Modest Linkages of Law and Limits to Parochial State Action", 19 World Competition Law and Economics Review 5, n.2, dicembre 1995.

proprietà intellettuale) può essere in accordo con le necessità e le circostanze di alcune nazioni, ma non con quelle di altri paesi. Un aspetto quanto meno della stessa rilevanza è che un tale codice, con il tipo di applicazione che implicherebbe, comporterebbe una rinuncia da parte delle nazioni in termini di potere che potrebbe essere considerata eccessiva in relazione ai benefici⁵⁸.

Opzione 2 - armonizzazione. Quasi tutti sono a favore dell'armonizzazione a partire dal basso, conseguita attraverso un maggiore flusso di informazioni, lo scambio di idee e seminari di approfondimento. In verità, questo processo è in fase di realizzazione e i suoi risultati sono una base importante per ogni altra opzione.

Forse potrebbe essere utile un'armonizzazione promossa da commissioni per l'uniformità del diritto, che presenterebbero ai paesi una serie di progetti di legge con alcune opzioni. Tuttavia, la mancanza di regole antitrust formalmente identiche tra loro non è il vero problema, per tre ragioni fondamentali.

Anzitutto, le differenze sostanziali tra i vari sistemi antitrust dipendono normalmente, quando si verificano, non da diverse formulazioni dei principi ma dai diversi significati attribuiti alle parole "anticoncorrenziale" e "abuso". Queste differenze non emergono dalla formulazione letterale delle norme antitrust: queste possono coincidere formalmente senza annullare le differenze. Divergenze persistenti tendono a derivare da questioni di principio; ad esempio, riguardo all'opportunità o meno di utilizzare le norme sugli abusi contro comportamenti scorretti di sfruttamento del proprio potere o volti ad escludere concorrenti dal mercato, oppure solo per migliorare l'efficienza del mercato.

In secondo luogo, le differenze nel diritto antitrust o nelle sue applicazioni non sono normalmente distorsive degli scambi commerciali. La mancanza di un diritto antitrust che impedisca i comportamenti privati di innalzamento di barriere al commercio tra stati

⁵⁸ Vedi, tuttavia, Wolfgang Fikentscher "On the Proposed International Antitrust Code", in J.O. Haley e Hiroshi Iyori, a cura di, *Antitrust: A New International Trade Remedy?*, 345 (Pac. Rim. Law & Pol. Association). Cfr. Ernst-Ulrich Petersmann, "International Competition Rules for the GATT-WTO World Trade and Legal System", 27 *Journal of World Trade*, 6, p. 35 (dicembre 1993). In generale, vedi "The Princeville Dialogue, discussing whether there should be an international agreement and if so what it should contain", in J.O. Haley e Hiroshi Iyori, a cura di, op. cit., p. 343.

sarebbe limitativo del commercio; ma tutti i paesi che dispongono di un diritto antitrust hanno norme in materia di chiusura del mercato, per proteggere l'accesso al mercato dei concorrenti o a tutela dei consumatori⁵⁹.

In terzo luogo, sebbene la mancanza di armonizzazione non costituisca un problema significativo, concentrarsi su tale questione può nascondere il fatto che determinati orientamenti uniformi, invece, sono un problema e di entità molto maggiore. Esenzioni e immunità campaniliste, come le esenzioni dei cartelli all'esportazione, ampie esenzioni *Noerr-Pennington*⁶⁰ e quelle per l'attività degli stati rientrano in questa categoria. Tali esenzioni, ampiamente utilizzate dai vari paesi, possono avere gravi conseguenze negative per commercio e concorrenza. Similmente, la non applicazione della legge esistente è un problema, più grave della non armonizzazione delle norme. Entrambi i problemi delle restrizioni statali ed esenzioni e della non applicazione possono essere affrontati mediante l'approccio dei principi di collegamento, non mediante l'armonizzazione.

Come alternativa, si potrebbe considerare la possibilità di un'armonizzazione in senso stretto. Questo approccio presenta molti dei difetti di un codice mondiale dettagliato, riunendo i sistemi in modo non spontaneo. Le differenze, non erose da un intenso arricchimento reciproco, derivano da contesti e necessità differenti. L'autonomia nazionale e la concorrenza tra sistemi, con una flessibilità tale da essere in grado di adattarsi alle nuove condizioni, hanno importanti aspetti positivi, che verrebbero meno nel caso dell'armonizzazione forzata.

Non è chiaro, inoltre, come si potrebbe raggiungere un'armonizzazione forzata negoziando tra pari. Non ci si può aspettare che gli Stati Uniti rinuncino al loro principio relativo alla monopolizzazione e accettino il principio comunitario dell'abuso di

⁵⁹ Vedi Fox e Ordovery, nota 58 (parte II.B).

⁶⁰ Vedi *Eastern Railroad Presidents Conference contro Noerr Motor Freight, Inc.*, 365 U.S. 127 (1961). (I concorrenti possono unirsi per esercitare pressioni sui funzionari di governo o sugli enti pubblici per ottenere provvedimenti anticoncorrenziali senza violare le leggi antitrust. L'esenzione *Noerr* è affine ai diritti costituzionali di associazione e di petizione).

posizione dominante, anche se la UE convenisse di accettare in cambio (cosa che non farebbe) l'approccio statunitense all'analisi delle restrizioni verticali, e viceversa⁶¹.

Vi sono, certamente, quelle poche questioni che non sono questioni di principio, in cui ciascuna nazione ha inventato un proprio meccanismo incompatibile con gli altri. Le modalità di presentazione delle notifiche preventive delle operazioni di concentrazione sono l'esempio più rilevante. Avvedutamente, è in corso un dialogo per l'armonizzazione, se non per il riconoscimento reciproco dei formulari di notifica. Si potrebbero armonizzare i tempi delle procedure e i paesi potrebbero essere d'accordo ad accettare, in primo luogo, le notifiche preventive di concentrazione preparate per la prima giurisdizione in cui la notifica è presentata, con integrazioni per coprire i diversi mercati⁶².

Opzione 4. Autoassistenza, unitamente a una continua ed estesa collaborazione. Questo metodo ha il vantaggio di non richiedere alcuna rinuncia all'autonomia nazionale e ha il beneficio, per le autorità antitrust e alcuni responsabili delle politiche antitrust, di non indebolire l'antitrust attuale attraverso compromessi con norme antitrust applicate altrove⁶³ o la compromissione con politiche commerciali non liberali, che possono essere auspiccate dalle imprese o dai responsabili della politica commerciale o dai sostenitori, in patria o all'estero, di politiche protezionistiche. Tuttavia, dal punto di vista della nazione

⁶¹ Si può trarre esempio dall'esperienza dell'Unione Europea, che chiede alle nazioni che aspirano a diventare membri di "avvicinarsi" al diritto comunitario della concorrenza. Questa richiesta è contenuta negli Accordi europei con i paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO). Neppure gli stati membri dell'Unione Europea devono soddisfare quest'obbligo. Alcuni PECO preferirebbero la loro versione della legge sulla concorrenza, cercando di adattare le loro economie alla libera impresa; alcuni auspicherebbero una legge più semplice, che può essere più appropriata al loro stato di sviluppo. I funzionari della Comunità Europea credono, tuttavia, che se la legge nazionale sulla concorrenza di ciascuno dei PECO sarà quasi uniforme alla legge comunitaria, questi paesi avranno raggiunto un maggiore grado di preparazione per l'integrazione e quindi per diventare membri dell'Unione Europea. Vedi E. Fox, "The Developing Antitrust Law of the Visegrad Countries - Central Europe Moves Into Step With the European Union", *Antitrust Report* (Matthew Bender, ottobre 1995); John Fingleton, Eleanor Fox, Damien Neven, Paul Seabright, *Competition Policy and the Transformation of Central Europe*, v. nota 46.

⁶² Questa proposta fu presentata da una commissione della New York City Bar Association; vedi Committee on the United States in a Global Economy, E. Fox, Presidente, "Harmonizing and Coordinating the Economic Laws of Nations: A Comparative Study", 49 *The Record of the Association of the Bar of the City of New York* 800 (1994).

⁶³ Aumentare il livello di "protezione" antitrust può risultare dannoso. L'espressione "massimo livello di protezione" è ambigua. Una protezione "maggiore" può proteggere le inefficienze e costituire un pessimo sistema antitrust.

i cui cittadini sono citati in giudizio o ricercati per essere puniti o le cui opportunità commerciali sono minacciate da azioni di ritorsione, l'unilateralismo è nocivo. Di fatto, le iniziative unilaterali possono fornire uno stimolo all'internazionalizzazione dell'antitrust, tale da garantire che le presunte restrizioni private del commercio siano analizzate alla luce di un sistema internazionale e che i rimedi commerciali bilaterali negoziati (ad esempio, obiettivi in termini di accesso al mercato a vantaggio dei sostenitori degli interventi unilaterali) possano essere sostituiti da mercati aperti per tutti.

L'altra parte dell'opzione, il trattamento nazionale degli esportatori, ha uno stampo più cosmopolita. Con il passare del tempo, esso potrebbe fornire la sicurezza necessaria ai partner commerciali meno sviluppati che l'antitrust sarà disponibile allorché verranno meno le barriere commerciali. L'argomentazione classica contro il trattamento nazionale degli esportatori sostiene che le imprese nelle nazioni con sistemi di regolamentazione sviluppati saranno relativamente svantaggiate nella loro concorrenza all'estero. Questo effetto può essere stato temuto dalle imprese americane all'epoca in cui la legge antitrust statunitense era interventista, impedendo talvolta alle imprese efficienti di dare efficaci risposte di mercato. Ma i tempi sono cambiati: la legge antitrust americana non pone più ostacoli all'efficienza. Se tutte le nazioni si accordassero sul fatto che le loro leggi dovrebbero seguire i loro cittadini, specialmente in quei paesi che non presentano sistemi credibili per l'applicazione della legge antitrust, le imprese statunitensi si troverebbero meno vincolate delle imprese europee. Se i principi di trattamento nazionale dovessero tenere a bada la richiesta di un antitrust internazionale, l'idea potrebbe cominciare a suscitare interesse.

Le opzioni per l'internazionalizzazione dell'antitrust, ciascuna con i suoi vantaggi e i suoi limiti, sono riportate nella tavola.

Internazionalizzazione dell'Antitrust: proposte e opzioni									
Proposte e opzioni	obiettivo o problema affrontato	limiti: affronta con efficacia...					se perseguito,	se attuato,	
		i limiti della capacità pratica delle autorità di ottenere informazioni?	conflitti giurisdizionali?	costi di transazione per le imprese?	interfaccia commercio/concorrenza?	mancanza di visione generale; necessità di disciplinare le azioni dello Stato e miste: voce per il cosmopolitismo?	con che probabilità di successo può essere attuato (fattibilità)?	con che probabilità può risolvere il problema che si propone?	crea qualche problema significativo?
1) migliorata cooperazione tra agenzie, spontanea "positive comity"	facilitare l'applicazione nazionale attraverso la reciprocità	sì	in certa misura, dipende dall'accordo tra le nazioni	no	no, a meno che le nazioni non acconsentano ad azioni di apertura dei mercati	no	probabile	molto probabile	no
2) assistenza tecnica ai paesi PVS e alle economie in transizione	aiutare a creare la cultura mondiale dell'antitrust; migliorare il funzionamento dell'economia ospite	no	no	no	no	no	probabile	probabile	no
3) convergenza attraverso l'arricchimento reciproco	apprendimento; termini di riferimento; eliminare le differenze di natura non fondamentale sia sostanziali che procedurali, riducendo i costi di transazione e agevolando gli scambi	no	no	sì (poca)	no, ma vedi punto 5, ottava colonna	no	alta probabilità	molto probabile ma non è ambizioso: non si prevede alcun grande cambiamento	no
4) ampia applicazione della dottrina degli effetti	bisogno di colpire restrizioni provenienti dall'estero	no	no	no	sì, attraverso azioni unilaterali	no	non molto, per la condotta dei soggetti esteri in mercati esteri	qualche probabilità	ostilità verso l'azione unilaterale
5) progetto di leggi uniformi	favorire 2	no	no	sì (poca)	non direttamente ma leggi in armonia tra loro facilitano gli scambi	no	probabile	piccolo beneficio marginale rispetto a 2	no
6) trattamento nazionale per gli esportatori	prevenire il nazionalismo (imporre costi ai paesi vicini, per es. mediante cartelli per l'esportazione); fornire un sistema di applicazione per i paesi meno sviluppati	sì, applicazione alla fonte	no	no	sì	sì	no, a meno che l'alternativa non sia un codice internazionale	molto	no

7) a. appropriate norme della concorrenza, standard minimi oppure b. principi di collegamento in particolare accesso ai mercati: risoluzione di dispute e "positive comity" vincolante	portare le norme antitrust in linea con il sistema commerciale mondiale, fornire una disciplina contro le restrizioni commerciali pubbliche e private, contro il nazionalismo, internazionalizzare e legittimare le risoluzioni delle dispute	sì (positive comity)	sì	no, a meno che non porti ad una maggiore armonizzazione o ad una legge	sì	sì	probabile nel lungo termine	probabile	a. dipende norme b. no
8) Armonizzazione in senso stretto che includa possibilmente l'introduzione delle leggi uniformi in paesi privi di sistemi antitrust credibili	eliminare differenze, risparmiare sui costi di transazione, agevolare il flusso commerciale, fornire regole per i PVS e le economie in transizione	no	no	sì	non direttamente, ma leggi uniformi tenderebbero a favorire gli scambi	no	non probabile	moderatamente per il mondo industrializzato	sì, può degra la legge, pu congelare la le
9) codice mondiale antitrust completo con un'autorità antitrust internazionale	politica comune, per fornire un sistema unificante per un'economia globalizzata, ridurre i costi di transizione, fornire un sistema accessibile ai PVS	no	sì	forse, se esclusivo per alcuni aspetti	sì, incidentalmente	sì	molto improbabile	probabile	sì, può degra la legge, danneggiar l'autonomi nazionale, aumentare burocratizzazi

2. L'attuazione del cosmopolitismo. L'adozione del principio: nessun irragionevole ostacolo, pubblico o privato, all'accesso ai mercati

2.1 Introduzione

Un sistema di principi di collegamento potrebbe armonizzare i principi della concorrenza con il regime commerciale mondiale liberalizzato, possibilmente nel contesto dell'OMC⁶⁴. I principi sostanziali sarebbero pochi e di grande rilievo dal punto di vista del mercato; ad esempio, una norma contro i cartelli e una norma per l'accesso ai mercati. I paesi acconsentirebbero ad adottare i principi consensuali nel diritto nazionale, avvalendosi di qualsiasi formulazione non nazionalistica di loro scelta, ad applicare le norme a beneficio delle persone o dei soggetti lesi in qualunque punto del territorio dei paesi contraenti⁶⁵ e a dare attuazione alle proprie norme, in particolare quando sono coinvolti investimenti esteri o importazioni. Le nazioni lese avrebbero il diritto di richiedere e ottenere un'efficace applicazione del diritto della nazione ospite e di avere accesso ai sistemi di tutela e alle procedure d'appello necessari per fare valere questi diritti.

In questa sezione limito le mie osservazioni al principio di accesso ai mercati. Innanzitutto, esamino quali siano i problemi antitrust connessi all'accesso ai mercati. In secondo luogo, suggerisco un possibile principio di consenso da accogliere nel diritto nazionale e da applicare. In terzo luogo, affronterò gli aspetti connessi all'attuazione della proposta.

2.2 Accesso ai mercati e antitrust

In questa sezione tento di identificare quei settori dell'antitrust più rilevanti per quanto concerne l'accesso ai mercati.

⁶⁴ Vedi E.Fox, "Competition Law and the Next Agenda for the WTO: Forging the Links of Competition and Trade", 4 Pac. Rim L.& Pol. Journal, 1 (1995).

⁶⁵ Questa regola sostituirebbe le esenzioni dei cartelli all'esportazione; il diritto nazionale non sarebbe più inapplicabile solo perchè "i soggetti danneggiati sono esteri".

Essi sono:

1. Cartelli con boicottaggi. E' stato affermato, ad esempio, che le tre più importanti imprese produttrici di vetro del Giappone hanno collaborato tra loro per collegare a sé tutti i distributori disponibili, considerati un tramite necessario per servire il mercato giapponese. E' stato sostenuto che tali imprese hanno intenzionalmente indotto questi distributori essenziali a rifiutare di commercializzare il vetro proveniente da altri paesi.

Una condotta di questo tipo viola le Guidelines sulle operazioni internazionali degli Stati Uniti del 1995, con particolare riferimento all'esempio D, riguardante le società E e F, uniche produttrici del prodotto Q nel paese Y. Essa viola anche l'esempio E, dove, nel paese Alfa, un'associazione commerciale stabilisce degli standard e i produttori locali si mettono d'accordo, durante una riunione dell'associazione, di rifiutarsi di accettare come standard tecnologie statunitensi e si accordano per boicottare la distribuzione di prodotti statunitensi. .

2. Accordi o intese verticali che escludono o tentano di escludere imprese dal mercato, come gli accordi di acquisto esclusivo in mercati concentrati caratterizzati da barriere elevate, dove l'esclusiva priva i nuovi concorrenti degli input o degli output necessari. Apparentemente si trattava di una teoria alternativa utilizzabile nella questione del vetro giapponese. In altre parole, anche se non vi fu alcun accordo orizzontale, ciascuna delle tre più importanti imprese ha espressamente "vincolato" il suo distributore; forse lo hanno fatto non al fine di fornire un migliore servizio al mercato (cioè, non hanno cercato di ottenere accordi esclusivi per essere efficienti), bensì come risultato di un'interdipendenza oligopolistica sviluppata attraverso anni di guida del MITI sullo sfondo dei modelli comportamentali del "keiretsu" verticale. Una tale azione di collaborazione implicita, se si è verificata, ha una dimensione tanto orizzontale quanto verticale, e tanto pubblica quanto privata. In Europa, potrebbe equivalere a un abuso di posizione dominante congiunta.

3. Comportamenti monopolistici di discriminazione e esclusione Un'impresa che controlla le possibilità di accesso o di espansione in un mercato potrebbe discriminare ai danni di soggetti esteri oppure vietare l'ingresso di concorrenti. In questa categoria

rientrano le forniture governative e le interconnessioni nel settore delle telecomunicazioni. Sovente, il soggetto che adotta comportamenti di esclusione è un'impresa statale. Nella UE, sarebbero pertinenti gli articoli 37, 86 e 90. Negli Stati Uniti come anche nella UE, potrebbe entrare in gioco la dottrina delle "essential facilities"

Queste sono le principali categorie di comportamenti di preclusione dell'accesso ai mercati.

Per quanto riguarda la prima categoria, il cartello con boicottaggio, la condotta è chiaramente illegale ai sensi della legge antitrust di quasi ogni nazione che possieda norme a tutela della concorrenza ed, essendo coercitiva, è anche illegale ai sensi della maggior parte delle leggi sulla concorrenza sleale. Una volta che il problema della giurisdizione extraterritoriale è sollevato consensualmente, i problemi che le imprese e le nazioni escluse si trovano ad affrontare non includono la mancanza di armonizzazione del principio giuridico, ma piuttosto consistono nel provare che i comportamenti oggetto di indagine si sono effettivamente verificati e nel garantire l'applicazione della legge.

Per quanto riguarda la seconda categoria, le restrizioni verticali, a volte con un aspetto orizzontale, sebbene la maggior parte delle nazioni possieda leggi che vietano comportamenti di preclusione dell'accesso irragionevoli o anticoncorrenziali, la loro applicazione varia notevolmente. Si ricordi il generale cambiamento della politica tra gli anni Sessanta e Ottanta negli Stati Uniti. Negli anni Sessanta la legge fu interpretata come divieto delle restrizioni che escludevano i concorrenti meno forti da una significativa parte del mercato, anche se l'esclusione era il risultato della preferenza di un'impresa a trattare con imprese di suo gradimento (reciprocità)⁶⁶. Gli Stati Uniti hanno abbandonato questa interpretazione adottando principi giuridici più permissivi, che attribuiscono un valore alla libertà di un'impresa di imporre unilateralmente restrizioni verticali. Chi denuncia un comportamento verticale oggi deve normalmente provare che

⁶⁶ Vedi *Stati Uniti contro Loew's Inc.*, 371 S.U. 38 (1962) ("block booking"); *Stati Uniti contro E.I. du Pont de Nemours*, 353 S.U. 586 (1957) (acquisto di azioni); *FTC contro Consolidated Foods Corp.*, 380 S.U. 592 (1965) (acquisizione).

la restrizione limiterà la quantità venduta e danneggerà i consumatori; non è sufficiente dimostrare che essa ostacola "irragionevolmente" i concorrenti⁶⁷.

Il Professor Scherer ha recentemente preso in esame il diritto statunitense delle restrizioni verticali relative all'acquisto e alla distribuzione, in particolare nel settore delle automobili. L'analisi da lui effettuata dimostra la complessità e, spesso, i meriti economici e commerciali di tali restrizioni e il generale favore con cui esse sono di conseguenza trattate secondo la legge statunitense⁶⁸.

Nell'Unione Europea e in molti altri paesi i comportamenti di imprese con quote di mercato superiori al 40% o al 50% che hanno l'effetto di escludere imprese minori dall'opportunità di rifornire una parte significativa del mercato sono considerati in via presuntiva in contrasto con la normativa⁶⁹.

Pertanto, tra i problemi affrontati dalle imprese e dalle nazioni che si ritengono escluse dai mercati esteri per via di restrizioni verticali vi è, in paesi quali gli Stati Uniti, la "debolezza" del principio giuridico, oltre al problema di ottenere prove sufficienti e quello della insufficiente applicazione delle norme.

La terza categoria riguarda le esclusioni monopolistiche. Come per le restrizioni verticali, la condotta delle imprese, in questo ambito, è più complessa e ambigua rispetto a quella di un cartello. Nella misura in cui la condotta è assunta da un monopolista soltanto per escludere l'accesso a un mercato contiguo (ad esempio, concorrenti nella telefonia interurbana, per la quale è essenziale l'accesso ai collegamenti locali)⁷⁰, tale condotta sarebbe chiaramente illegale secondo le leggi antitrust della maggior parte delle nazioni. Tuttavia, di rado tale intenzionalità è palese. I convenuti possono difendersi non soltanto negando l'esistenza di potere monopolistico, degli atti anticoncorrenziali e dell'intento anticoncorrenziale, ma anche sostenendo che l'accesso comprometterà

⁶⁷ Vedi, ad esempio, *K.M.B. Warehouse Distributors, Inc. contro Walker Mfg. Co.*, 61 F.3d 123 (2nd Cir. 1995); *Sicor Ltd. contro Cetus Corp.*, 51 F.3d 848 (9th Cir.), 2 ottobre 1995.

⁶⁸ F.M. Scherer, "Retail Distribution Channel Barriers to International Trade", Conference on the Multilateral Trade Regime in the 21st Century: Structural Issues, Columbia University, 3 novembre 1995.

⁶⁹ Vedi ad esempio *Hoffmann-La Roche contro Commissione* (1979), Raccolta 461; *Tetra Pak Int'l SA contro Commissione* (1995), Raccolta II.

⁷⁰ Vedi *Stati Uniti contro American Telephone and Telegraph Co*, 524 F. Supp. 1336 (D.D.C.1981).

l'integrità del sistema o la politica nazionale e che non è essenziale per la concorrenza. Vi è un significativo divario tra il principio degli Stati Uniti, secondo il quale anche le imprese in monopolio hanno il diritto di rifiutarsi di contrarre eccetto che in circostanze strettamente definite e l'ampio principio della CE relativo al fatto che l'impresa in posizione dominante ha il dovere di non discriminare, di non rifiutarsi di contrarre e di non escludere in modo non equo⁷¹. Tale divario suggerisce che i problemi in questa area includono ambiguità nel principio giuridico, oltre alle questioni connesse alla prova dei fatti e all'applicazione della legge.

2.3 Un principio di accesso ai mercati mondiali e i suoi limiti

Nonostante le ambiguità e gli altri problemi, sembra naturale che un principio antitrust di accesso ai mercati sarà sviluppato in correlazione al principio di accesso ai mercati delle leggi commerciali, e che il divieto di impedire l'accesso ai mercati attraverso strumenti anticoncorrenziali dovrebbe essere inteso come un principio internazionale indipendentemente dal fatto che esso sia formalmente introdotto o meno nel diritto internazionale.

Il diritto dei paesi dotati di sistemi antitrust include già principi di accesso ai mercati che, solitamente, si rivolgono a tutte e tre le categorie in precedenza esaminate: cartelli, restrizioni verticali connesse a rapporti di esclusiva ed esclusioni monopolistiche. I paesi non concordano, qualche volta in maniera sostanziale, su quale sia la formulazione migliore del principio di accesso ai mercati. Ad eccezione della prima categoria (cartelli con boicottaggi), le differenze d'opinione non possono essere facilmente risolte tramite negoziati poiché troppo fondamentali. Tuttavia, tali differenze, benché possano essere cruciali per i paesi in relazione alle questioni interne, non influiscono in misura significativa sui flussi di commercio. Non è la differenza nella formulazione della legge che produce attriti e dispute commerciali⁷², è il fatto di constatare che un paese non applica la propria legge, di notare che le restrizioni miste

⁷¹ Ved E. Fox, "Monopolization and Dominance in the United States and the European Community - Efficiency, Opportunity, and Fairness", 61 Notre Dame Law Review 501 (1986).

⁷² L'assenza di una qualsiasi legge antitrust, come ad esempio, nei paesi meno sviluppati, può creare attriti se, quando diminuiscono le barriere governative all'entrata, esse vengono sostituite da barriere private.

pubbliche/private non sono affrontate adeguatamente dalla legge nazionale, la frustrazione perché i paesi non forniscono strumenti sufficienti e credibili per le azioni private in materia di antitrust (compresi adeguati strumenti di indagine) e la frustrazione per l'assenza totale di un sistema di risoluzione delle dispute al di fuori del paese in cui viene ostacolata l'entrata, nel cui sistema giuridico un soggetto estero può non avere molta fiducia..

La proposta qui presentata è rivolta precisamente ad affrontare queste problematiche e osservazioni, nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio. Come nel processo della formulazione delle direttive quadro della CE, i paesi identificherebbero obiettivi comuni rilevanti per concorrenza e commercio. Ad esempio, potrebbero concordare sul principio generale che non dovrebbe sussistere alcun significativo impedimento, sia esso pubblico o privato, all'accesso al mercato. Ciascuna nazione sarebbe responsabile di dare attuazione a questo principio nel proprio diritto nazionale⁷³. L'attuazione dovrebbe includere la fornitura di efficaci strumenti di indagine, procedure corrette e rimedi sufficienti, oltre all'effettiva applicazione delle norme.

Il problema che i paesi troverebbero impossibile accordarsi circa un principio di accesso al mercato verrebbe così aggirato. Ogni paese definirebbe autonomamente la propria accezione di restrizione "ingiustificabile" dell'"accesso al mercato". Si tratterebbe semplicemente di dare una formulazione giuridica chiara e comprensibile a tale accezione.

La "direttiva quadro" comprenderebbe requisiti riguardanti l'applicazione delle norme e la risoluzione delle controversie. Ai paesi verrebbe chiesto di rivedere il proprio sistema procedurale e di indagine per permettere e favorire l'azione da parte dei soggetti lesi. Andrebbero richiesti anche diritti di appello e in generale garanzie di procedure adeguate. Un accordo tra paesi potrebbe consentire di prevedere che in assenza di adeguate procedure la nazione lesa abbia il diritto di applicare la legge del paese

⁷³ Il diritto comunitario costituisce una fonte importante per capire quale sia una restrizione pubblica ingiustificata; vedi il testo successivo alla nota 18. Le ragioni nazionalistiche o discriminatorie non sono mai ammissibili come giustificazione.

escludente (compresi gli strumenti volti a impedire e sanzionare un comportamento)⁷⁴ nei tribunali della nazione lesa o il diritto alla risoluzione di dispute mediante un'apposita commissione dell'OMC, modellata, forse, sull'articolo 19 del NAFTA, l'accordo di libero commercio tra Nuova Zelanda e Australia, al limitato fine di stabilire se la nazione responsabile del presunto danno abbia applicato correttamente la propria legge.

L'OMC avrebbe il compito di controllare la conformità da parte dei paesi in termini di adozione e applicazione dei principi giuridici consensuali. Potrebbe vigilare sulle richieste delle nazioni lese e accogliere i reclami relativi all'annullamento e all'attenuazione degli obblighi commerciali basati sulla non applicazione delle norme in materia di accesso al mercato⁷⁵. Gli strumenti inibitori e sanzionatori potrebbero includere l'ingiunzione a porre in atto i principi comuni, applicare la legge o aprire i mercati, sanzioni pecuniarie e risarcimento dei danni, piuttosto che rimedi commerciali quali la ritorsione, che generalmente aumentano le barriere e portano a un sistema di scambi governati dall'alto⁷⁶.

Per le imprese che ritengono di essere escluse dai mercati esteri a causa di restrizioni anticoncorrenziali, le possibilità di azione saranno ancora complesse. Provare l'esistenza dei comportamenti anticoncorrenziali resterà difficile, come è generalmente per ogni controversia complessa⁷⁷. Gli elementi di prova possono essere difficili da ottenere anche in paesi che adempiono ai propri obblighi di fornire adeguati strumenti di indagine. La raccomandazione a coloro che dirigono le imprese di concentrare i propri sforzi nel competere, più che nelle dispute legali, è saggia. Tuttavia, l'obbligo per le nazioni di tenere i propri mercati liberi da restrizioni private e pubbliche e il controllo del rispetto di tale obbligo da parte di un ente internazionale, unitamente a un migliorato sistema di accesso ai tribunali e di risoluzione delle controversie e, non ultima, una

⁷⁴ Così facendo, gli Stati Uniti potrebbero non esportare il sistema per cui un soggetto danneggiato riceve una compensazione monetaria pari al triplo dei danni subiti.

⁷⁵ La giurisprudenza relativa all'articolo 5 del Trattato CE, che obbliga i paesi a non mettere a repentaglio il conseguimento degli obiettivi del Trattato, può risultare utile al riguardo.

⁷⁶ Le norme sugli strumenti inibitori e sanzionatori potrebbero basarsi sul diritto della Comunità Europea relativo alle inadempienze degli stati membri nell'attuazione delle direttive e nel conformarsi agli altri obblighi che derivano loro dal diritto comunitario.

⁷⁷ Ne è un esempio la disputa in corso tra Kodak e Fuji e le complesse e contraddittorie rappresentazioni dei fatti al rappresentante commerciale degli Stati Uniti in relazione alla richiesta di Kodak ai sensi dell'articolo 301 del Trade Act del 1974. Il rappresentante commerciale degli Stati Uniti ha rinviato la questione all'Organizzazione Mondiale per il Commercio.

piattaforma per la promozione della concorrenza a livello mondiale, dovrebbero contribuire nell'insieme a condurre progressivamente il mondo verso un più libero commercio e una più libera concorrenza e verso i benefici economici, sociali e politici che comporta una visione cosmopolita.

3. Conclusione

E' giunto il momento, per la politica della concorrenza, di prendere il proprio posto nell'arena internazionale. Questo articolo analizza come ciò potrebbe realizzarsi. Viene proposto un metodo per dare dimensione internazionale a un principio di accesso al mercato lasciando al tempo stesso ai paesi il compito di formularlo nel proprio diritto interno; viene inoltre assicurato che il diritto della nazione a cui fanno presuntivamente capo i comportamenti escludenti si applichi alle denunce di chiusura anticoncorrenziale dei propri mercati.

Indipendentemente dai meriti della specifica proposta, una prima tappa essenziale richiede un'ampia discussione delle opportunità e delle diverse opzioni. La proposta europea, che sollecita la formazione di un gruppo di lavoro per approfondire le difficili questioni coinvolte, riconosce correttamente questa esigenza. Essa dovrebbe pertanto essere accettata.

**APERTURA DEI MERCATI ALLA CONCORRENZA INTERNAZIONALE:
L'APPROCCIO DEL DIPARTIMENTO DI GIUSTIZIA**

Lawrence R. Fullerton

Sono lieto di avere l'opportunità di esprimere alcune riflessioni sul ruolo che le leggi antitrust possono svolgere nel garantire l'apertura dei mercati alla concorrenza internazionale. La crescita del commercio mondiale registratasi negli ultimi quaranta anni testimonia l'encomiabile lavoro compiuto dai negozianti commerciali nel forgiare un sistema commerciale globale aperto. Dall'entrata in vigore del GATT, nel 1948, il commercio mondiale è aumentato di ben 12,5 volte, su base reale. Gli Stati Uniti, unitamente ad altri membri del GATT, hanno ampiamente beneficiato dello spazio commerciale senza frontiere ottenuto a seguito dei molteplici negoziati commerciali multilaterali. E' da sottolineare l'importanza rivestita dal commercio internazionale negli Stati Uniti. Oggi il 26% del nostro Pnl è ascrivibile al commercio internazionale, due volte e mezzo rispetto a trent'anni fa.

Naturalmente, buona parte del processo di globalizzazione dei nostri mercati discende dai consistenti progressi che sono stati fatti dai negozianti commerciali nella riduzione delle restrizioni governative relative al commercio. Dal GATT originario - che si occupava delle barriere dirette al commercio quali tariffe e restrizioni quantitative - alle favorevoli conclusioni dell'Uruguay Round relative principalmente alle barriere non tariffarie, abbiamo forgiato un sistema commerciale internazionale ove le restrizioni governative sul commercio sono controllate, soggette a negoziato con altri governi e spesso eliminate a seguito del negoziato. Tuttavia, mentre tali restrizioni governative venivano affrontate dai negozianti commerciali, diveniva chiaro che le limitazioni private al commercio e le attività di cartello possono anche avere un importante impatto restrittivo sull'apertura del sistema commerciale mondiale. Di fatto, adesso che molte barriere governative sono state eliminate dobbiamo stare attenti che i risultati prodotti dai nostri negoziati commerciali bilaterali e multilaterali non vengano minati dalle politiche anticoncorrenziali private che semplicemente sostituiscono nuove barriere alle vecchie.

Questo è il campo della legge antitrust. Il diritto e la politica antitrust hanno un importante ruolo da svolgere nel garantire che queste restrizioni private non impediscano il flusso del commercio internazionale e non ostacolino l'allocazione di risorse all'interno del mercato globale. La crescente integrazione dei mercati e la globalizzazione delle imprese si accompagnano al crescente ruolo delle leggi antitrust nel garantire lo sviluppo della concorrenza e che questa non subisca restrizioni da parte dei soggetti privati. Tuttavia, è ancora purtroppo vero che molti governi permettono lo sviluppo delle politiche private restrittive della concorrenza. E' esattamente per questa ragione che sia gli accademici che le imprese hanno cominciato a considerare e discutere la corretta relazione tra politica della concorrenza e politica commerciale, al fine di ottenere o di mantenere l'accesso ai mercati dei nostri partner commerciali.

Abbiamo cominciato a esaminare deliberatamente i meriti di questi e di ulteriori approcci al problema delle restrizioni della concorrenza da parte delle imprese. Il nostro approccio - quello del Dipartimento di Giustizia - nell'occuparci delle pratiche anticoncorrenziali che ostacolano l'accesso ai mercati nel commercio internazionale si basa su quattro cardini principali. Primo, stimolare l'adozione di valide leggi sulla concorrenza e di efficaci politiche di applicazione delle stesse in altri paesi. Secondo, applicare le nostre leggi antitrust ai comportamenti esteri che limitano l'accesso al mercato agli esportatori americani. Terzo, favorire una maggiore cooperazione e coordinamento con le autorità antitrust di altri paesi. Quarto, compiere sforzi multilaterali per identificare problemi e le relative soluzioni. Discuterò ora in dettaglio di ognuno di questi quattro aspetti.

a) Favorire l'adozione di valide leggi sulla concorrenza e di una vigorosa applicazione delle stesse all'estero

Il modo ideale per combattere le pratiche anticoncorrenziali che negano l'accesso alle società americane nei mercati esteri sarebbe l'intervento delle autorità dei paesi coinvolti nel debellare tali pratiche. Non si tratta di una tesi rivoluzionaria in quanto le pratiche commerciali monopolistiche o collusive che tendono a limitare la concorrenza estera hanno un impatto diretto e negativo sui consumatori di quel dato paese. Le autorità estere si trovano sovente nella posizione ottimale per impedire le attività private restrittive della concorrenza e del commercio realizzate dalle imprese nazionali, poiché

potranno facilmente accedere alle informazioni rilevanti e saranno in grado di affermare la loro autorità sulle imprese che adottano un comportamento di chiusura del mercato.

La prima strategia per eliminare i comportamenti privati restrittivi è quindi quella di incoraggiare i governi esteri a prevenire e impedire tali condotte all'interno dei propri confini nazionali. Comunque, perché questo approccio possa produrre risultati degni di nota, il paese estero interessato deve possedere un'efficace legge antitrust che vieti le pratiche anticoncorrenziali collusive o monopolistiche e che fornisca un'autorità sufficiente agli enti preposti all'applicazione di tale legge al fine di eliminare le pratiche illecite. Per prevenire efficacemente tali pratiche, le leggi straniere devono anche prevedere delle sanzioni sufficienti a più che compensare i profitti che le imprese credono di poter ottenere adottando una condotta illecita.

Comunque, è ovvio che l'efficacia anche della più sofisticata legge antitrust dipenderà dalla disponibilità e dall'abilità delle autorità competenti ad applicare vigorosamente le relative norme contro le pratiche illecite che limitano la concorrenza da parte delle imprese. Troppo spesso, anche oggi, paesi con leggi antitrust in linea di principio adeguate non mettono a disposizione le risorse o il sostegno politico necessario alle autorità preposte al controllo della concorrenza così da consentire loro di poter applicare la legge in modo efficace.

Data l'importanza dell'azione dei governi di altri paesi al fine di prevenire ed eliminare le pratiche delle imprese nazionali che limitano l'accesso al mercato, abbiamo dispiegato notevoli sforzi, negli anni passati, nel tentativo di incoraggiare i nostri partner commerciali ad adottare adeguate leggi sulla concorrenza e a fornire le risorse necessarie perché le autorità garanti della concorrenza siano in grado di applicare le relative norme in modo efficace. Appare emblematico, per fare un esempio, il caso degli sforzi da noi profusi negli ultimi anni per cercare di convincere il governo giapponese a migliorare l'applicazione di leggi antimonopolistiche. A cominciare dal 1989 con i colloqui della "*Structural Impediments Initiative*" e in seguito con quelli americano-giapponesi avviati dalla presente amministrazione, abbiamo incoraggiato il Giappone a rafforzare l'abilità e la disponibilità della Japan Fair Trade Commission (JFTC) ad applicare la legge antimonopolio in modo da eliminare i cartelli, le pratiche anticoncorrenziali e le strutture di mercato limitanti l'accesso e ritenute da molti diffuse nell'economia giapponese.

Si sono fatti consistenti progressi anche se si deve continuare a procedere in questa direzione prima di essere certi che la JFTC sia disposta e possa eliminare la pletora di pratiche anticoncorrenziali presenti sul mercato giapponese. Uno dei recentissimi sviluppi ha visto la JFTC creare una task force sulle limitazioni delle importazioni, nell'aprile 1995, per ricercare e impedire le limitazioni della concorrenza derivante dalle importazioni. E' auspicabile che la creazione di questa task force segni l'inizio di un impegno da parte giapponese all'eliminazione delle pratiche commerciali restrittive e collusive che hanno comportato la chiusura dei mercati giapponesi alla concorrenza americana ed estera.

Il nostro proponimento è di proseguire nel sollecitare un'efficace applicazione dei provvedimenti antimonopolistici in Giappone. Lo scorso settembre, Joel Klein, assistente di Anne Bingaman e responsabile dell'applicazione delle norme antitrust a livello internazionale, si è recato a Tokio per incontrare il Gruppo per il Progetto di Riforma Amministrativa del partito al governo, un *team* composto da dodici membri del parlamento responsabili di suggerire nuove leggi per rafforzare la JFTC e promuovere la riforma amministrativa all'interno del governo giapponese. Abbiamo insistito perché il personale e le risorse della JFTC venissero aumentati in modo da essere commisurati all'importanza dell'economia giapponese, la seconda economia più grande a livello mondiale. Abbiamo altresì incoraggiato il governo giapponese ad accrescere lo status della JFTC nell'amministrazione in modo che essa possa trattare efficacemente con altri ministeri giapponesi sulle questioni di politica della concorrenza. Parallelamente, nelle prossime settimane, inoltreremo al governo giapponese una serie di raccomandazioni tese a rafforzare l'applicazione dell'antitrust in Giappone. Esse riguarderanno i poteri applicativi e investigativi della JFTC, la prevenzione delle pratiche anticoncorrenziali da parte di associazioni commerciali, provvedimenti atti a eliminare brogli nell'assegnazione delle commesse pubbliche e una serie di miglioramenti del sistema privato civile giapponese per le violazioni antimonopolistiche.

I nostri sforzi volti a promuovere l'adozione di leggi sulla concorrenza e politiche di applicazione delle stesse che siano valide ed efficaci non si sono limitati al Giappone. Infatti, abbiamo fornito consulenza e assistenza a ventiquattro paesi, negli ultimi cinque anni, aiutandoli a redigere le loro leggi sulla concorrenza o con riferimento

all'applicazione delle stesse. A ben vedere i nostri sforzi sono stati ben ripagati. Abbiamo riscontrato un rinnovato interesse, a livello mondiale, per i principi dell'antitrust. Inoltre è da sottolineare che circa sessanta paesi, vale a dire un terzo dei paesi del mondo, pari a più dell'80% del Pnl mondiale, hanno introdotto leggi antitrust o sulla concorrenza. Naturalmente, poiché circa la metà delle leggi sulla concorrenza nel mondo sono in vigore da meno di cinque anni, parecchi paesi stanno ancora sviluppando le competenze e il consenso politico necessario ad una corretta ed efficace applicazione.

Nonostante la proliferazione a livello mondiale delle leggi sulla concorrenza, potrebbero ancora verificarsi delle situazioni in cui autorità estere garanti della concorrenza non si adoperino fattivamente in vista dell'eliminazione di pratiche anticoncorrenziali nei loro mercati, che ostacolano le esportazioni americane. In tali circostanze è opportuno disporre di ulteriori opzioni per rimuovere gli impedimenti al libero commercio cui la comunità mondiale ha diritto.

b) Applicazione delle leggi antitrust statunitensi ai comportamenti esteri che limitano l'accesso al mercato per gli esportatori americani

Una seconda opzione disponibile è quella di eliminare i comportamenti anticoncorrenziali attraverso l'applicazione della legge antitrust vigente negli Stati Uniti. Questa opzione costituisce il secondo strumento dell'approccio del Dipartimento di Giustizia volto a migliorare l'accesso ai mercati esteri. La Divisione antitrust è impegnata a utilizzare pienamente le propria autorità per impedire le pratiche illecite che limitano il commercio interno o estero degli Stati Uniti. Di fatto, le limitazioni imposte dalle imprese estere possono danneggiare l'economia americana così come quelle imposte dalle imprese nazionali. Mi si consenta in tale contesto di ricordare che lo Sherman Act, come è stato ribadito dal Congresso nel Foreign Trade Antitrust Improvement Act (legge antitrust sul commercio estero) del 1982, protegge gli esportatori americani dalle limitazioni anticoncorrenziali imposte da imprese estere su mercati esteri che hanno un effetto diretto, importante e ragionevolmente prevedibile sul commercio interno negli Stati Uniti o sulle esportazioni americane.

Naturalmente un provvedimento di applicazione di legge americana antitrust non è da ritenersi un modo pratico o adeguato per trattare ogni singolo caso di condotta anticoncorrenziale all'estero. Dobbiamo essere in grado di ottenere poteri giurisdizionali per quanto concerne i soggetti coinvolti, avere accesso a informazioni sufficienti per sostenere la nostra tesi in tribunale e, in caso di azioni private, disporre di strumenti facilmente applicabili dal tribunale. E, come è stato sostenuto nelle nuove Antitrust Enforcement Guidelines for International Operations, pubblicate nella primavera del 1995, nelle nostre decisioni teniamo conto delle considerazioni di "international comity", che includono l'efficacia dell'applicazione delle leggi antitrust all'estero come soluzione alternativa al problema.

Durante questi ultimi diciotto mesi abbiamo dato corso a una serie di interventi che, se non fossero stati adottati, avrebbero inciso negativamente sul commercio americano. Nel maggio 1994 la Divisione ha accusato la Pilkington, una società britannica e la sua succursale americana, di monopolizzare il mercato del vetro piano. In base agli addebiti Pilkington aveva fatto ricorso ad accordi di trasferimento di tecnologie irragionevolmente restrittivi con i suoi possibili concorrenti, e per circa trent'anni si era servita di tali accordi e di minacce di vertenze giudiziarie per impedire che le imprese americane progettassero, realizzassero e gestissero stabilimenti per la produzione di vetro piano in altri paesi, sebbene non avesse più diritti di proprietà intellettuale per fare valere tali limitazioni. La sentenza di arbitrato emessa dal tribunale vieta alla Pilkington di impedire alle imprese americane ed estere che lo desiderano di vendere la loro tecnologia al di fuori degli Stati Uniti. In base alle nostre stime, tale iniziativa potrebbe incrementare le entrate derivanti dalle esportazioni americane di 1,25 miliardi di dollari entro la fine del secolo.

Il caso Pilkington illustra i tipi di attività anticoncorrenziale, presenti sul mercato mondiale, che possono danneggiare il commercio internazionale e contro i quali l'applicazione delle leggi antitrust può garantire che i positivi risultati raggiunti nel ridurre le barriere governative alle transazioni commerciali non siano compromessi dai comportamenti anticoncorrenziali adottati dalle imprese private.

c) Aumentare la cooperazione e il coordinamento antitrust

Un terzo cardine della nostra impostazione volta a impedire le restrizioni anticoncorrenziali nel commercio internazionale richiede un aumento del livello di cooperazione e coordinamento da parte dei responsabili dell'applicazione dell'antitrust nei vari paesi. Si tratta di una linea di intervento complementare alle prime due. L'applicazione dell'antitrust, sia all'interno di un paese che all'estero, richiede informazioni contenute in documenti e testimonianze per stabilire se una condotta sia illecita o se gli effetti di tale condotta siano anticoncorrenziali. Nell'economia mondiale - in cui le condotte anticoncorrenziali spesso varcano i confini nazionali - le informazioni rilevanti possono trovarsi un po' dovunque. In tali circostanze, l'efficace applicazione antitrust può esigere richieste di informazioni in altri paesi, lo scambio di informazioni con autorità della concorrenza estere, parallelamente al coordinamento delle attività nazionali di applicazione delle norme antitrust con quelle delle autorità estere.

Per tali ragioni abbiamo attribuito una particolare importanza al miglioramento e al potenziamento dei meccanismi di cooperazione. Nel 1994, in risposta a un'iniziativa del Dipartimento di Giustizia e con sostegno di entrambi i partiti, il Congresso ha adottato l'International Antitrust Enforcement Assistance Act. Questa legge, nota con l'acronimo IAEAA, fornisce a noi e alla Federal Trade Commission la possibilità di stipulare accordi con le autorità garanti della concorrenza estere per consentire lo scambio reciproco di informazioni. Parallelamente la legge ci consente di chiedere alle autorità garanti della concorrenza estere di usare i loro poteri per reperire informazioni da utilizzare in un'indagine antitrust americana e di ottenere quel tipo di cooperazione fornendo assistenza reciproca nei procedimenti avviati in altri paesi. Vi è stata una risposta molto positiva, all'estero, rispetto a questa impostazione, sebbene molti paesi avranno bisogno di specifiche norme per metterla in atto, così come è stato per noi. Il Canada, ad esempio, ha già proposto di cambiare le sue leggi antitrust per uniformarsi alla IAEAA. Una cooperazione di questo tipo è un passo importante verso l'internazionalizzazione dell'applicazione delle norme antitrust, una tendenza che contribuirà fattivamente agli sforzi profusi a livello nazionale e in altri paesi volti a garantire che i mercati mondiali rimangano liberi da restrizioni private che ostacolano la realizzazione degli scambi internazionali.

Negli ultimi due anni abbiamo assistito ad alcuni successi degni di nota nell'ambito della cooperazione internazionale, soprattutto con la nostra controparte

canadese. Le indagini circa presunte violazioni delle norme penali, effettuate di concerto con i canadesi, nei mercati della carta da fax o delle stoviglie di plastica, costituiscono esempi importanti di come la cooperazione transfrontaliera possa produrre risultati apprezzabili. Nel caso della carta da fax, abbiamo cooperato fattivamente con l'Ufficio canadese della concorrenza per scoprire ed eliminare un cartello internazionale nel mercato della carta termica da fax, che ha un fatturato di circa 120 milioni di dollari. Il coordinamento e la cooperazione a tal riguardo, grazie al ricorso agli strumenti messi a punto dal Trattato di Mutua Assistenza Legale, hanno messo i due paesi nella condizione di prendere provvedimenti nei confronti di comportamenti anticoncorrenziali. Fino a questo momento gli USA hanno accusato tre società giapponesi, due filiali statunitensi di società giapponesi, la filiale statunitense di una società svedese e un dirigente di una delle società giapponesi, di aver raggiunto un accordo segreto per aumentare il prezzo della carta fax. Questi soggetti si sono dichiarati colpevoli e hanno concordato nel corrispondere una sanzione di 10 milioni di dollari agli Stati Uniti e ulteriori sanzioni al Canada. L'indagine non è ancora terminata. Infatti, alcuni mesi or sono la New Oji Paper, una società giapponese, è stata citata in giudizio a Boston e ha riconosciuto di avere violato la legge. La New Oji ha concordato di pagare sanzioni per 1,75 milioni di dollari in relazione a comportamenti collusivi realizzati sia nel 1991, attraverso una serie di riunioni tenutesi negli Stati Uniti, sia nel 1990, principalmente attraverso riunioni tenutesi in Giappone.

Il coordinamento tra Stati Uniti e Canada è stato anche funzionale al successo riscontrato nello sventare un'intesa volta alla fissazione dei prezzi, nel mercato delle stoviglie di plastica, che ha un fatturato di 100 milioni di dollari. Cinquanta poliziotti canadesi e agenti americani della FBI hanno eseguito simultaneamente ispezioni nelle sedi delle imprese a Montreal, Boston, Los Angeles e Minneapolis e sulla base delle informazioni e dei documenti raccolti è stata dimostrata la colpevolezza di tre società e di sette dirigenti sia americani che canadesi. Alle imprese sono state comminate sanzioni per oltre 9 milioni di dollari e i sette dirigenti sono stati condannati alla reclusione. L'indagine è ancora aperta.

L'enfasi sulla cooperazione è riflessa nell'accordo di cooperazione antitrust siglato tra il Canada e gli Stati Uniti alcuni mesi or sono. Il nuovo accordo sostituisce quello precedente datato 1984. Il vecchio accordo rifletteva un periodo in cui molti

governi sembravano essere preoccupati di proteggere le proprie imprese dall'applicazione delle norme antitrust di altri paesi, piuttosto che di proteggere i loro consumatori dalle condotte anticoncorrenziali. Ciò è profondamente cambiato adesso, soprattutto per il Canada che ha un regime di applicazione dell'antitrust efficace e attivo. Il nuovo accordo pone l'accento sulla cooperazione e sul coordinamento e riflette la realtà delle nostre relazioni quotidiane con la controparte canadese. Il nuovo accordo non potrà andare avanti quanto consente agli Stati Uniti l'IAEAA - occorrerà per questo aspettare la nuova legislazione canadese - ma congiuntamente all'esistente cooperazione basata sul MLAT, è la frontiera più avanzata che abbiamo sinora raggiunto verso un regime effettivo di cooperazione internazionale.

Gli sforzi e i successi nel campo della cooperazione non si sono limitati esclusivamente al Canada. Nell'indagine su Microsoft relativa alle modalità di concessione di licenze nel software, lo scorso anno, abbiamo lavorato di concerto con la Direzione della concorrenza della Commissione Europea. La cooperazione, anche nella fase finale di decisione, è stata possibile grazie alla richiesta avanzata dalla Microsoft di un unico procedimento e il suo assenso allo scambio di informazioni riservate tra le due autorità della concorrenza. Il procedimento si è concluso con l'eliminazione degli aspetti anticoncorrenziali della condotta di Microsoft assicurando al tempo stesso che la stessa non fosse soggetta a decisioni conflittuali da parte delle due autorità antitrust.

All'inizio del 1995, il Dipartimento ha avviato un procedimento riguardo all'intenzione di France Télécom e di Deutsche Telekom A.G. di acquistare 4 miliardi di dollari del capitale della società Sprint e di formare una joint venture con la stessa al fine di fornire servizi di telecomunicazione a livello mondiale. Il Dipartimento ha concluso asserendo che l'unione di società dotate di posizioni di monopolio in altri paesi con una società di telecomunicazioni statunitense operante nel segmento "long distance" poteva sfavorire altre società di telecomunicazioni presenti sul mercato americano, creando incentivi per France Télécom e Deutsche Telekom a discriminare a svantaggio di altri concorrenti nel determinare le condizioni di accesso alle reti e ai servizi. Le parti hanno proposto di assumere impegni che, se accettati dal tribunale, non consentirebbero tale discriminazione. La proposta è di rilevante interesse in quanto riflette questioni di "international comity" considerate dal Dipartimento di Giustizia. Gli impegni assunti dalle imprese sono articolati in due fasi e muteranno con il tempo al crescere della concorrenza

in Francia e in Germania, nell'ambito del programma di liberalizzazione delle telecomunicazioni varato dall'UE. Nel corso della prima fase, che terminerà quando alcuni provvedimenti di liberalizzazione verranno attuati dalle autorità francesi e tedesche, le parti saranno soggette a una serie di restrizioni comportamentali e strutturali. Durante la seconda fase, tali restrizioni saranno limitate in larga misura, in aree da poco aperte alla concorrenza, a obblighi di trasparenza e impegni a contrarre con soggetti terzi.

Il caso Sprint è simile per molti aspetti all'autorizzazione condizionata con cui il Dipartimento di Giustizia, lo scorso anno, ha concesso a British Telecom di acquistare il 20% della MCI a condizione che la stessa apra l'accesso alla propria rete alle imprese terze. Come il caso della joint venture Sprint, eravamo preoccupati del fatto che l'acquisizione parziale della MCI, unitamente al controllo monopolistico di British Telecom sulla telefonia locale in Gran Bretagna, potesse dare alla stessa British Telecom la capacità e l'incentivo ad adottare una politica di discriminazione nei confronti delle società AT&T e Sprint. Attraverso la previsione di specifici impegni si è consentito al progetto sostanziale di essere realizzato, adottando misure atte a garantire l'assenza di discriminazioni. Come abbiamo rilevato, sarebbe stato necessario ricercare ulteriori azioni correttive se le politiche del governo britannico e quelle dell'autorità di controllo delle telecomunicazioni, OFTEL, non fossero state coerenti e, di fatto, non avessero rafforzato il perseguimento degli obiettivi di non discriminazione.

Questi casi testimoniano gli straordinari passi in avanti che sono stati compiuti nella cooperazione con le autorità di altri paesi, al fine di assicurare che gli interventi a tutela della concorrenza a livello mondiale vengano coordinati e che le attività anticoncorrenziali che vengono realizzate e hanno effetti in più giurisdizioni vengano affrontate con efficacia.

d) Partecipazione agli sforzi multilaterali per identificare problemi e soluzioni specifiche

L'ultimo aspetto della nostra impostazione, nel considerare il problema delle pratiche anticoncorrenziali che impediscono l'accesso al mercato, è il lavoro svolto nei fori multilaterali per identificare specifici problemi nel dibattito su commercio e

concorrenza e ricercare soluzioni a tali problemi. Il lavoro più avanzato in questa area è quello compiuto dall'OCSE. Gli Stati Uniti sono stati attivi partecipanti nel Comitato per il diritto e la politica della concorrenza e nel Comitato Scambi dell'OCSE. I suddetti comitati si sono adoperati congiuntamente nel corso degli ultimi anni per ricercare metodi nuovi e creativi nei quali il diritto della concorrenza e il diritto del commercio possano essere di ausilio agli sforzi volti a mantenere un sistema commerciale multilaterale aperto, non messo a repentaglio da condotte private di restrizione degli scambi. I due comitati hanno avviato una serie di tavole rotonde congiunte per esaminare argomenti quali i cartelli, gli ostacoli all'accesso al mercato e le strategie predatorie, evidenziando l'importanza di tali questioni per il commercio internazionale. L'estate scorsa il Consiglio dell'OCSE ha approvato una nuova versione della Raccomandazione dell'OCSE sulla cooperazione internazionale antitrust. La nuova Raccomandazione - sviluppata in un gruppo di lavoro presieduto dalla nostra collega Diane Wood - è volta a promuovere la cooperazione e il coordinamento tra i paesi membri. Versioni precedenti della Raccomandazione sono stati utili per ridurre il conflitto giurisdizionale nell'applicazione delle leggi antitrust e siamo fiduciosi che la nuova versione contribuirà attivamente a potenziare la cooperazione internazionale.

Conclusioni

Quali sono le prospettive per il futuro? In primo luogo, è importante comprendere che gli sforzi sinora dispiegati e da me descritti non vogliono essere un inventario delle azioni passate. Si tratta di programmi tuttora in corso che stanno portando frutti e che indubbiamente rivestiranno particolare importanza in futuro. Il livello dell'attività internazionale all'interno della Divisione antitrust, per quanto concerne i comportamenti diversi dalle concentrazioni, è oggi circa triplicato rispetto a due anni fa. Una stretta cooperazione con le autorità garanti antitrust estere, volta a perseguire una condotta anticoncorrenziale transnazionale, è divenuta una pratica comune e non costituisce più una novità come in passato. Sono sempre più numerosi i paesi al mondo che dispongono di nuove o rinnovate leggi antitrust. Queste iniziative hanno lo stesso obiettivo delle iniziative della politica commerciale - un mercato mondiale concorrenziale e aperto - e noi riteniamo che esse siano la chiara testimonianza dei progressi compiuti e costituiscano una prospettiva promettente per ciò che si dovrà fare in futuro. Siamo fermamente convinti che queste iniziative nel campo della politica

della concorrenza dimostrino come l'antitrust sia uno strumento essenziale per raggiungere il nostro obiettivo negli Stati Uniti, obiettivo condiviso dai nostri interlocutori commerciali: mercati aperti a ogni partner, nazionale o estero, che voglia competere sulla base del prezzo, della qualità, del servizio e dell'innovazione. Gli strumenti antitrust a nostra disposizione - incluse le nostre leggi nazionali, la crescente cooperazione con le nostre controparti estere e la diffusione dell'antitrust all'estero - stanno contribuendo significativamente al perseguimento di questo obiettivo e ancor più vi contribuiranno negli anni a venire.

**POLITICHE COMMERCIALI E POLITICHE DELLA CONCORRENZA
NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO**

Enzo Grilli

Mi soffermerò sulle relazioni tra commercio, politiche commerciali e politiche della concorrenza nei paesi in via di sviluppo. Debbo premettere che, mentre l'utilizzo delle politiche commerciali è sempre stato un elemento importante nelle strategie di sviluppo dei paesi emergenti, che risale nel tempo almeno a cinquant'anni orsono, anche se negli ultimi decenni è profondamente cambiato in termini di direzione, l'utilizzo della politica della concorrenza è un fenomeno molto recente, rispetto al quale occorre maggiore cautela nel trarre conclusioni. L'origine dell'utilizzo delle politiche della concorrenza nei paesi in via di sviluppo si situa nella svolta delle politiche commerciali da essi seguite, avvenuta all'inizio degli anni Ottanta e continuata negli anni Novanta. È stata una svolta in senso liberale, che ha capovolto letteralmente le politiche di protezione e di sostituzione delle importazioni con produzione interna, perseguite dagli anni Cinquanta in poi. Le politiche di apertura al commercio, quindi di integrazione sempre maggiore nell'economia mondiale, che sono intervenute nei paesi in via di sviluppo, dall'America Latina all'Asia, all'Africa, hanno portato logicamente e necessariamente a un apprezzamento sempre più grande delle necessità di affiancare a queste politiche commerciali liberali politiche della concorrenza, anch'esse intese in senso liberale, *liberal* nell'accezione inglese della parola. La motivazione più importante è venuta dal riconoscimento che restrizioni alle importazioni, tariffarie e non, e mancanza di concorrenza interna nei vari paesi andavano di pari passo, e portavano a mercati non concorrenziali all'interno e non competitivi all'estero, a crescita bassa, quindi con industrie e sistemi finanziari interni fortemente inefficienti, che alla fine impedivano il progresso economico generale. Questo è stato a mio avviso il punto chiave di partenza della svolta degli anni Ottanta e degli anni Novanta, svolta che, aiutata e assistita dalle organizzazioni internazionali, è avvenuta largamente come uno sviluppo endogeno dettato dagli eventi, dal riconoscimento del bisogno di sostenere la concorrenza nei mercati interni abbassando le barriere di protezione e migliorando il funzionamento del

mercato. Attraverso la minore protezione e la maggiore concorrenza interna è possibile aumentare l'efficienza economica e le possibilità di crescita. Hanno contribuito al processo la progressiva accettazione di un orientamento di apertura verso l'esterno e di integrazione nell'economia mondiale. Vediamo ora quali sono i fatti stilizzati logici e storici, e vi prego di considerarli veramente fatti e tendenze stilizzate, di questo movimento nei paesi in via di sviluppo. Innanzi tutto, la protezione dalle importazioni e la limitazione degli investimenti esteri sono stati riconosciuti come una causa importante dello sviluppo di monopoli interni, sia in agricoltura che in industria che nei servizi, specialmente in quelli bancari, che si è affiancata alla presenza diretta dello stato e delle industrie statali in molti di questi settori. Questi paesi avevano barriere tariffarie, erano privi di restrizioni agli investimenti e avevano una scarsa protezione della proprietà intellettuale. Quali sono i risultati? Scarsa crescita delle esportazioni, crescita inefficiente della produzione interna, poca integrazione nei mercati internazionali – eccezion fatta per l'Asia.

Il secondo fatto stilizzato è che le politiche della concorrenza e le politiche commerciali sono altamente complementari: esse possono aumentare o ridurre l'efficienza, rimuovendo o erigendo barriere all'entrata, e consentire di operare nei mercati interni a un maggior numero di soggetti. Vi è una naturale affinità e un'opportunità di convergenza in termini di obiettivi tra le politiche commerciali e le politiche della concorrenza, non solo nei paesi industrializzati ma anche nei paesi in via di sviluppo.

Terzo fatto stilizzato: la combinazione di politiche commerciali liberali e di politiche della concorrenza liberali costituisce un forte strumento propulsivo nelle strategie di apertura e di crescita trainata dalle esportazioni. Una rinforza l'altra. Altro fatto stilizzato: le politiche di concorrenza sono necessarie perché le politiche commerciali liberali da sole non possono aumentare la concorrenza interna, garantendo per esempio strutture di mercato concorrenziali ed efficienti nei mercati dei prodotti non commerciabili, che comprendono i servizi ma non solo i servizi, dove la regola generale è quella della collusione o del monopolio. Quindi, in ciascun paese in via di sviluppo dove esiste un settore che produce beni non commerciabili esiste una vasta area di non

concorrenza, che non può essere intaccata significativamente solo attraverso le liberalizzazioni commerciali; per completare l'effetto delle liberalizzazioni commerciali ci vuole una politica attiva e liberale della concorrenza.

Infine esistono tensioni, qualche volta, tra politiche commerciali liberali da un lato e politiche degli investimenti e politiche della concorrenza in direzione liberale dall'altro. Vi sono conflitti che risultano da tradizioni e da scopi politici, economici e sociali che sono perseguiti legittimamente nei vari paesi; questo per esempio è evidente in India, dove la liberalizzazione finanziaria sta procedendo molto lentamente, pure a fronte di una liberalizzazione commerciale abbastanza spedita. Una delle ragioni è che si teme la dominazione dei mercati bancari locali da parte delle banche estere. Peraltro vi sono anche serie preoccupazioni – questa è la seconda ragione per cui una politica è proceduta più rapidamente dell'altra – circa la possibilità di avere effetti negativi sull'occupazione, tenuto conto del fatto che il settore bancario in India è fortemente *labour intensive*. Vi sono poi altre possibilità di tensione; per esempio, in un regime di apertura ai movimenti di capitale, in Argentina, in Colombia, in Uruguay, vi sono stati di recente regressi in termini di protezione e in termini di apertura, perché i tassi di cambio si sono apprezzati a causa dell'entrata di capitali. La complementarità tra politiche commerciali, degli investimenti e della concorrenza di impronta liberale è quindi temperata da queste tensioni esistenti.

Qual è sinora l'esperienza di utilizzo delle politiche di concorrenza nei paesi in via di sviluppo? Non molto ampia, in termini di tempo: tali politiche sono state intraprese da sette-otto anni, e neppure in molto paesi. Si tratta tuttavia pur sempre di un'esperienza significativa. Le politiche della concorrenza sono state utilizzate soprattutto in America Latina, in Cile, in Venezuela, in Perù, in Messico, in Colombia e in Giamaica; anche qualche paese sub-sahariano come il Kenia ha adottato una nuova legge sulla concorrenza interna; vi sono sei dei paesi dell'Europa centrale e orientale che hanno inaugurato delle politiche di concorrenza attive. Qui la tradizione di protezione del mercato interno, mediante l'intervento governativo, la forte collaborazione tra industria dell'esportazione e autorità di governo, ha sempre generato un clima di sospetto, o perlomeno di cautela estrema nei confronti di questa complementarità. È interessante, per esempio, notare come i paesi leader nell'adozione e implementazione delle politiche

della concorrenza attiva siano i paesi dell'America Latina, che per primi avevano cominciato la politica della sostituzione delle importazioni con produzione interna (*import substitution*); i paesi che sono stati più danneggiati da queste politiche, quindi, sono quelli che hanno rovesciato la loro posizione in maniera più radicale. I paesi dell'Asia, che hanno invece avuto successo dal punto di vista commerciale, hanno avuto meno motivazioni dei paesi dell'America latina per una svolta nelle politiche adottate. Questa è la mia interpretazione o, almeno, un'interpretazione possibile. Comunque, i problemi di implementazione di queste politiche sono notevoli nei vari paesi, in quanto vi è mancanza di tradizione e in molti casi di solidità di strutture amministrative e legali.

Qual è, dato questo contesto, il regime internazionale, quali sono le regole sistemiche che potrebbero favorire lo sviluppo della politica della concorrenza nei paesi in via di sviluppo? Credo che un minimo di struttura comune a livello multilaterale, nella quale il rispetto o meno delle regole interne di concorrenza di ciascuno stato sia monitorato e le deviazioni da queste regole siano riconosciute, sarebbe di aiuto ai paesi in via di sviluppo. Essa potrebbe costituire per loro un importante punto di riferimento comune che favorirebbe un incentivo superiore a quello del *positive comity* al progresso di politiche di concorrenza attive, senza paura di discriminazioni e discontinuità dovute all'azione unilaterale altrui. Infine, una certa protezione contro i possibili abusi, per esempio da parte delle imprese multinazionali operanti nei mercati interni, creerebbe sicurezza. L'esperienza nel commercio ha dimostrato, a mio avviso senza dubbi, che nel multilateralismo, nelle soluzioni cosmopolite, nelle soluzioni basate sulla legge e sui principi vi sono vantaggi per i paesi in via di sviluppo; l'estensione di questo modello alle politiche di concorrenza potrebbe essere un ulteriore aiuto. Rimane il fatto, tuttavia, che nei paesi in via di sviluppo le politiche della concorrenza sono prima e soprattutto politiche di sviluppo, ossia vanno nella direzione del completamento delle politiche di apertura e di crescita nelle quali le esportazioni hanno un ruolo importante.

POLITICA DELLA CONCORRENZA E PROTEZIONISMO

Fabrizio Onida

Il tema centrale del mio contributo è l'insieme di ragioni per cui le politiche commerciali possono generare distorsioni nella concorrenza, per cui tutte le volte che i governi ricorrono, per ragioni più o meno sostenibili, a politiche di tipo commerciale, è opportuna un'attenzione particolare da parte delle autorità preposte alla difesa della concorrenza.

Lasciatemi ricordare due osservazioni fattuali relative agli anni recenti. La prima, un recente studio dell'Unione delle banche svizzere sull'Europa, notava come la spesa della famiglia media europea, per lo stesso paniere di beni, fosse all'incirca dal 20 al 40% superiore alla spesa media in alcune grandi città americane e australiane. La riflessione portava a dire che l'effetto del mercato interno, il noto effetto di abbassamento dei prezzi attraverso un meccanismo di efficienza, è ancora lontano dall'essere raggiunto.

Un commento a questo risultato suggeriva che le cause che stanno dietro a questo incompleto raggiungimento dell'obiettivo principale del mercato interno (liberalizzare per venire incontro alle esigenze del consumatore) erano rintracciabili su entrambi i fronti della politica della concorrenza interna e della concorrenza esterna. Sul fronte della politica della concorrenza venivano ricordati i cartelli dei produttori di beni intermedi: acciaio, cemento e quant'altro, con aumenti collusivi di prezzo, così come, in secondo luogo, le regolazioni restrittive della concorrenza soprattutto nei settori dei servizi e nel settore distributivo.

Questo studio suggeriva tuttavia anche che il mancato raggiungimento degli obiettivi del mercato interno era da ricondursi alla persistente presenza sia di protezionismo tradizionale, di tipo esterno, sia di protezionismo attraverso le politiche dei campioni nazionali. Il mercato risulta ancora frammentato, nonostante il livello avanzato di liberalizzazione: basti pensare alle regolazioni nei settori distributivi, al boicottaggio delle importazioni parallele e a quant'altro porta a divari di prezzo estremamente elevati per gli stessi beni tra diversi paesi all'interno del mercato europeo.

La seconda osservazione fattuale è suggerita da un rapporto recente dell'OCSE (*Obstacles to Trade and Competition*). Paradossalmente negli anni Ottanta e Novanta molti paesi hanno spinto verso nuove frontiere nella politica della concorrenza, deregolazioni, privatizzazioni, ma al tempo stesso hanno fatto crescente ricorso a politiche commerciali basate proprio su strumenti quantitativi che generano alti costi di inefficienza e alte probabilità di comportamenti collusivi. Mi riferisco in particolare alle cosiddette *voluntary export restrictions*, il cui peso è cresciuto fino a circa il 20% dell'importazione dei paesi industriali (particolarmente usate in alcuni settori a elevata concentrazione dell'offerta, come l'acciaio e l'automobile). Inoltre esse sono concentrate nei confronti di alcuni paesi, tra cui proprio quelli con cui l'Europa scommette un futuro di integrazione.

Da ciò il paradosso per cui, da un lato, si marcia verso una maggiore e più incisiva azione di stimolo alla concorrenza sul mercato interno, dall'altro si ricorre a strumenti che generano effetti pesanti di collusione nei prezzi, inefficienza, barriere all'entrata.

L'OCSE stima ad esempio che una rimozione delle *voluntary export restrictions* americane nel settore dell'auto giapponese comporterebbe una diminuzione di prezzi all'importazione dell'ordine del 20-25% e una riduzione dei prezzi interni nell'ordine del 10-12%. Stime simili fatte in Europa sulla rimozione di barriere quantitative sulle importazioni di autoveicoli porterebbero a un calo dei prezzi nell'ordine del 20-25%. Cito cifre che, come tutti sappiamo, hanno un valore indicativo, ma stanno a ricordare che la distorsione competitiva comportata da questi strumenti di politica commerciale è estremamente rilevante.

La proposizione di fondo da cui l'economista parte, già richiamata da Enzo Grilli, è che la migliore politica per la promozione della concorrenza consiste nell'apertura del commercio internazionale. Reciprocamente, il maggiore rischio di stimolare l'abuso del potere di mercato e comportamenti collusivi deriva proprio dalla non disponibilità a una maggiore liberalizzazione commerciale.

Corollario di questa proposizione di fondo è che tutte le volte che per ragioni difendibili o meno i governi ricorrono a strumenti di politica commerciale, sia difensiva, sia offensiva, cioè di apertura forzata degli altri mercati, queste misure devono accompagnarsi a politiche di competizione interna, di *domestic rivalry*, di strumenti che impediscano il generarsi di fenomeni anticoncorrenziali.

Vengo ora ad alcuni spunti nascenti dalla recente letteratura degli economisti internazionali che ha portato a una revisione critica delle politiche commerciali, ma insieme alla consapevolezza che non esistono delle ricette universalmente accettabili (alla Chicago School per intenderci). Al tempo stesso, occorre che l'analisi economica fornisca dei contributi di valutazione quantitativa e di riflessione analitica di cui il *policy maker* deve tenere conto quando disegna la propria legislazione, i propri interventi di politica della concorrenza.

Punto primo. Come noto, nella scelta degli strumenti, mentre le tariffe consentono un certo gioco competitivo, gli strumenti non tariffari impediscono il gioco competitivo, creano potere di mercato artificiale, consentono al monopolista di lavorare sulla cosiddetta domanda residua. Rispetto ai dazi, cioè, esse lasciano meno spazio a un gioco in cui il produttore più efficiente viene penalizzato dalla tariffa ma riesce a fare un gioco di mercato. Le barriere quantitative distorcono profondamente questo gioco. E' una riflessione antica ma sempre rilevante, come dimostrato dall'importante impulso che l'Uruguay Round ha dato verso la trasformazione delle barriere quantitative in barriere tariffarie.

Secondo punto. Secondo studi empirici che hanno proliferato negli anni recenti, con i modelli cosiddetti calibrati, l'imposizione di barriere non tariffarie comporta una perdita netta di benessere, specialmente quando tali barriere provocano cadute nelle ragioni di scambio e nelle rendite degli esportatori colpiti. Questo è il caso delle restrizioni volontarie all'export. Il calcolo in termini di benessere del costo del *lobbying* può essere introdotto. Vi è molta evidenza che il perseguimento del protezionismo tariffario, ma soprattutto non tariffario, comporta un investimento in attività di *lobbying* che naturalmente va a comporre il Pil ma non necessariamente la qualità del medesimo.

Terzo punto. Le restrizioni volontarie favoriscono comportamenti collusivi tra le imprese nazionali che vedono in quella restrizione quantitativa un riparo dalla pressione competitiva, ma favoriscono altresì comportamenti collusivi nel paese che accetta "volontariamente" la restrizione quantitativa: comportamenti collusivi che naturalmente si differenziano poi da un settore all'altro a seconda del peso che assumono le caratteristiche strutturali e di mercato.

Quarto punto. L'esistenza della *retaliation*, della rappresaglia, deve portare a chiedersi qual è la conseguenza dell'avere probabili risposte di segno opposto da parte degli altri paesi.

Quinto punto, collegato al precedente. Le strategie di "*tit for tat*" cioè di azione-reazione comportano risultati estremamente incerti sul piano operativo.

Sesto punto. Occorre tenere conto delle diseconomie esterne e soprattutto delle interdipendenze settoriali che queste politiche implicitamente mettono in gioco. Qualsiasi politica venga introdotta a difesa di un settore genera necessariamente effetti su altri settori, effetti tendenzialmente ignorati dai proponenti delle misure protezionistiche: sia sui settori utilizzatori dei beni protetti, sia sui settori che acquistano i fattori produttivi utilizzati intensivamente nella produzione dei beni protetti.

Settimo punto. La protezione tende a prolungare il proprio effetto nel tempo fino a rendere meno pressante l'incentivo all'innovazione, al confrontarsi dell'industria nazionale con la *best practice*, con il *benchmarking* del concorrente più forte.

Ottavo punto: il cosiddetto fallimento dei governi. I governi spesso non possiedono le informazioni rilevanti per una politica di *targeting*.

Infine, il problema delle multinazionali. Vale a dire, conflitto di interessi che non nasce soltanto tra settori utilizzatori e settori protetti, ma in modo crescente, tra imprese multinazionali che operando sugli stessi mercati optano per strategie diverse in termini di localizzazione delle proprie funzioni di produzione. Talché lo stesso provvedimento commerciale di difesa del proprio mercato, visto magari con favore da una multinazionale che non ha delocalizzato parti rilevanti della sua produzione, risulta

nocivo all'impresa multinazionale che ha delocalizzato e, quindi, è direttamente interessata a mantenere il mercato all'importazione di semilavorati dai paesi a basso salario.

Nella ricerca di un terreno comune tra economisti e giuristi, l'economista può fornire analisi che magari al giurista possono apparire eccessivamente astratte, e tuttavia suggeriscono l'utilità di studi empirici per misurare costi attuali e potenziali di queste politiche.

EVOLUZIONE DEL SISTEMA MULTILATERALE DEGLI SCAMBI E CONCORRENZA

Boris Biancheri Chiappori

Se guardiamo al passato, vediamo chiaramente come una delle caratteristiche del sistema multilaterale degli scambi nel dopoguerra è stata quella del susseguirsi senza interruzioni dei negoziati commerciali internazionali. L'effetto di questa continua pressione per l'abolizione delle barriere sia di ordine quantitativo, sia di ordine tariffario, è stato largamente benefico. I dazi doganali sono stati progressivamente ridotti, in molti casi annullati, e una disciplina multilaterale, soprattutto con la conclusione dell'Uruguay Round, è stata estesa a settori come quello dei servizi o quello della proprietà intellettuale, che finora erano regolati, quando lo erano, unicamente a livello bilaterale. Quindi il sistema multilaterale è stato fondamentale per assicurare la crescita degli scambi in un quadro di regole certe e universalmente accettate. Con la creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, che l'Ambasciatore Ruggiero dirige, questo quadro si viene delineando con ancora maggiore chiarezza.

Se guardiamo al futuro, e direi anche al contesto presente e alle istanze che ci sono davanti, ci accorgiamo che il commercio internazionale si trova ad affrontare non più gli ostacoli che venivano frapposti da parte pubblica, bensì gli ostacoli introdotti da parte privata. Nella Conferenza ministeriale di Singapore della fine del 1996 verranno discussi i temi da includere nelle prossime negoziazioni commerciali, tra cui in particolare commercio e ambiente, commercio e lavoro, commercio e investimenti, commercio e concorrenza. Alcuni temi che già formano oggetto di negoziato internazionale, come telecomunicazioni o trasporti marittimi, non sono suscettibili di progredire sensibilmente se non si trovano anche delle soluzioni alla questione della concorrenza.

Mi soffermo un momento soprattutto sulle difficoltà. Per ciò che riguarda la concorrenza mi sembra che una delle difficoltà di fondo sia, al contrario di altri settori del commercio internazionale, l'assenza di quella rete di accordi bilaterali che invece esiste per altri ambiti di intervento. Quindi non si costruisce su un tessuto di accordi bilaterali già esistenti, ma si parte da un sistema, laddove esiste, di discipline nazionali.

Un punto di carattere più generale merita ancora una riflessione: il multilateralismo sta soffrendo in questo momento di qualche problema. Nell'arco degli ultimi cinque o sei anni si è progressivamente assistito, in ambito internazionale, a una rinazionalizzazione delle problematiche, più che nell'ambito economico in quello più strettamente politico. Credo vi sia un accordo generale sulla necessità di trovare formule che contemplino gli obiettivi con un necessario realismo. Quello che voglio dire è che non dovremo sorprenderci se accanto alle resistenze storiche incontreremo resistenze più attuali, dovute a un generale disincanto verso i

sistemi multilaterali di disciplina delle relazioni internazionali. È singolare, a mio giudizio che tanti progressi verso la multilateralizzazione siano stati fatti quando il mondo era diviso in blocchi, mentre da quando i blocchi sono caduti si ha come un ritorno a istanze più propriamente nazionali. Lo stesso linguaggio internazionale si riappropria di formule, come quella di interessi preminenti nazionali, perfino in paesi che avevano escluso completamente questi termini dal loro linguaggio, compresa l'Europa che, sia in quanto a vocazione multilateralista, sia nel campo della concorrenza, è stata all'avanguardia.

Accanto a questo richiamo alla cautela rispetto alle aspettative concrete, credo di interpretare anche alcune remore dell'Ambasciatore Ruggiero, perlomeno per quel che riguarda il tema della concorrenza, con due brevissime osservazioni. L'una attiene all'intervento del professor Grilli, di grande interesse sugli aspetti della concorrenza per quanto riguarda i paesi in via di sviluppo e sulla metodologia con la quale si può pensare di inserire i paesi in via di sviluppo in accordi più vasti. Da varie parti si è suggerito di seguire vie simili a quella che si segue nell'ambito degli investimenti, cioè accordi che all'inizio vertono su aree geografiche affini, relative a paesi industrializzati e poi, soltanto in un secondo tempo, si estendono ai paesi in via di sviluppo. Probabilmente questa è la via pragmaticamente da seguire, però con attenzione, perché l'eventualità di emarginare

ancora di più e di respingere i paesi in via di sviluppo in un'area separata è un rischio che bisogna evitare. Sul piano fattuale mi sembra che il prossimo anno, con un impulso specifico a un dialogo euro-americano, euro-atlantico, diciamo euro-nordamericano, possa fornire un'occasione. Il vertice euro-americano di Madrid, dal quale dovrebbe uscire un piano di azione congiunta, potrebbe essere la sede per affrontare efficacemente il tema della concorrenza, proprio in vista della necessità di creare un polo catalizzatore di successive adesioni. Per quanto riguarda la posizione italiana, sottolineo che il tema della concorrenza è di importanza strategica ed è fondamentale la necessità di avere un quadro di regole internazionali in materia di scambi commerciali che siano certe e rispettate. Anche se l'Italia è stata fino a un passato assai recente un paese con una presenza pubblica molto forte nell'economia, è ovvio che la situazione si va evolvendo e che una gran parte dei successi internazionali delle nostre aziende sono da attribuire a imprenditori che hanno saputo competere e confrontarsi con i mercati internazionali e affermarsi in essi. È vitale per noi che le aziende possano continuare a misurarsi sulla base delle loro capacità e in condizioni di parità con gli altri concorrenti.

**POLITICA DELLA CONCORRENZA E SVILUPPO DEGLI SCAMBI:
PER UN SOSTANZIALE RAFFORZAMENTO
DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE**

Jean-François Pons

*Aiutiamoci scambievolmente
L'onere dei nostri mali ne sarà alleviato
Florian ("Il Cieco e il Paralitico")*

Una delle principali caratteristiche degli ultimi trent'anni è il processo di globalizzazione dell'economia. L'intensificazione dei flussi internazionali di beni, servizi e capitali, il moltiplicarsi delle imprese multinazionali, con sedi in numerosi paesi, la riduzione delle barriere doganali e regolamentari agli scambi, sono alcuni degli aspetti di questa importante evoluzione.

Sino ad oggi, la politica della concorrenza non è stata investita da questa tendenza alla globalizzazione. Le esperienze di cooperazione internazionale sono rimaste limitate in questo campo, con la significativa eccezione della Comunità Europea, in cui fin dall'inizio è stata affidata alla Commissione, affiancata, in questo compito, dalle autorità nazionali degli stati membri, una politica della concorrenza mirante a evitare distorsioni agli scambi. Tale politica ha svolto, indubbiamente, un ruolo fondamentale nell'integrazione economica europea e nella creazione del Mercato Unico.

E' soprattutto questa esperienza dell'integrazione europea che ha spinto la Commissione a proporre un sostanziale rafforzamento della cooperazione internazionale nel campo delle politiche della concorrenza, per adeguare queste ultime allo sviluppo degli scambi e alla globalizzazione dell'economia. Sir Leon Brittan, all'epoca Commissario alla Concorrenza, ha dedicato all'argomento un discorso che, nel 1992 a Davos, ha riscosso molti consensi.

In seguito alla conclusione dell'Uruguay Round, il Commissario Van Miert ha riunito un gruppo di esperti per riflettere sull'opportunità di definire norme sulla

concorrenza a livello internazionale, adeguate al nuovo contesto commerciale, e sulla cooperazione internazionale necessaria per la loro applicazione.

Il gruppo (composto da tre esperti esterni alla Commissione e da quattro funzionari partecipanti a titolo personale) ha presentato il suo rapporto alla Commissione nel giugno 1995. La Commissione, senza dichiararsi vincolata dal testo, lo ha comunque giudicato abbastanza conforme alle proprie preoccupazioni e contenente raccomandazioni sufficientemente interessanti per aprire una consultazione al riguardo con gli stati membri, i principali partner dell'Unione Europea, l'OCSE e l'OMC.

Tenterò, oggi, di presentare le conclusioni essenziali di quel rapporto, distinguendo l'analisi (perché è necessario un sostanziale rafforzamento della cooperazione internazionale?) dalle raccomandazioni (come pervenire a tale rafforzamento?). Indicherò, infine, quali sono state le prime reazioni e i primi commenti ricevuti.

I. Perché è auspicabile un rafforzamento sostanziale della cooperazione internazionale, in materia di politica della concorrenza?

Il gruppo di esperti enumera cinque motivi, inerenti al nuovo contesto creato dalla globalizzazione dell'economia e dalla riduzione delle barriere statali agli scambi. In tale contesto, l'assenza di norme internazionali in materia di concorrenza può pregiudicare lo sviluppo armonioso degli scambi per le seguenti ragioni:

- a) lo sviluppo di problemi di concorrenza che hanno natura e dimensioni transnazionali: cartelli internazionali, cartelli all'esportazione, intese nei settori tipicamente internazionali (esempio: trasporti aerei e marittimi), alleanze strategiche o concentrazioni transnazionali (esempi: BT-MCI, Shell-Montecatini, Atlas-Sprint), e persino abusi di posizione dominante in diversi grandi mercati (esempio: Microsoft);
- b) differenze nella normativa sulla concorrenza da un paese all'altro, che possono essere di intralcio alle imprese: a una medesima operazione (cooperazione, concentrazione) può essere applicata una grandissima varietà di procedure, tempi e

criteri di decisione. Queste differenze risultano onerose per le imprese, creano incertezze e frenano, quindi, lo sviluppo degli scambi e gli investimenti internazionali;

c) diverso grado di rigore nell'applicazione delle politiche nazionali della concorrenza, che è causa di distorsioni agli scambi e - nei paesi in cui non esiste freno alle pratiche anticoncorrenziali - può perfino portare alla chiusura del mercato interessato, contro l'interesse stesso dei consumatori nazionali;

d) l'extra-territorialità di alcune politiche della concorrenza, che vuole essere una risposta al problema al quale abbiamo appena accennato, ma che può anche provocare l'insorgere di conflitti tra diverse autorità nazionali competenti in materia di concorrenza;

e) l'interesse specifico dei paesi in via di sviluppo alla messa a punto di politiche nazionali per la concorrenza simili a quelle esistenti nei paesi industrializzati, al fine di combattere le pratiche anticoncorrenziali delle imprese multinazionali e anche di evitare di essere sottomessi all'applicazione extra-territoriale del diritto della concorrenza degli altri paesi.

Nell'insieme, il gruppo di esperti ritiene (come la Commissione, del resto) che se la conclusione dell'Uruguay Round porterà a una progressiva riduzione degli ostacoli al commercio derivanti da misure statali, esiste comunque il rischio che a tali ostacoli subentrino altri impedimenti agli scambi internazionali, creati dai comportamenti anticoncorrenziali delle imprese. I benefici in termini di crescita e di occupazione previsti con l'apertura del commercio internazionale potrebbero, quindi, risultare ridotti.

Le attuali esperienze di cooperazione sono ritenute incoraggianti, ma insufficienti.

a) Negli ultimi anni, la cooperazione internazionale in materia di concorrenza ha registrato una serie di progressi reali.

Sul piano bilaterale, si è registrato, in primo luogo, uno sviluppo dei contatti e dei rapporti informali tra autorità competenti in materia di concorrenza (per esempio, riunione annuale bilaterale tra la Fair Trade Commission del Giappone e la

Commissione Europea, integrata da un seminario pubblico, che vede la partecipazione dei rappresentanti delle imprese e dei consumatori).

Particolarmente importante è stata la firma, da parte dell'Unione Europea, di un accordo di cooperazione con gli Stati Uniti, contenente un reciproco obbligo di notifica, una cooperazione nell'applicazione delle norme in materia di concorrenza e una clausola di "cortesia positiva" ("positive comity"). Una collaborazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale è inoltre prevista nel quadro delle norme di applicazione degli Accordi europei; peraltro, la progressiva attuazione di una moderna politica della concorrenza, sul modello di quella dell'Unione Europea, è in quei paesi segno di un'evoluzione incoraggiante, sostenuta dall'assistenza tecnica di molti stati europei, della Commissione e di altre organizzazioni internazionali.

Esistono anche altri accordi bilaterali di cooperazione, ai quali si aggiungono quelli ancora in fase di negoziazione (Stati Uniti-Germania, Stati Uniti-Francia). Il più ambizioso, dal punto di vista del contenuto, è senza dubbio quello tra l'Unione Europea e gli altri paesi dello Spazio Economico europeo, che estende le norme interne della Comunità a tali paesi. Infine, nel quadro dell'accordo di assistenza MLAT (Mutual Legal Assistance Treaty) tra gli Stati Uniti e il Canada, lo scambio di informazioni riservate è autorizzato per le questioni che sono oggetto di norme penali, anche in materia di concorrenza. Tale disposizione ha generato diversi casi di applicazione di grande interesse.

Sul piano multilaterale, è opportuno ricordare che, nel quadro dell'ambizioso movimento di cooperazione internazionale dell'immediato dopoguerra, il cui obiettivo primario era quello di evitare le crisi (soprattutto commerciali) degli anni Trenta (che si è tradotto specialmente nella creazione del FMI e della Banca Mondiale), la Carta dell'Avana è stato un infruttuoso tentativo di introdurre norme sulla concorrenza a livello internazionale. Da allora, gli sforzi tesi alla cooperazione sono rimasti modesti, sebbene le riunioni e i lavori dell'OCSE rappresentino un contributo positivo apprezzato dalle autorità nazionali competenti in materia di concorrenza.

L'accordo che ha concluso l'Uruguay Round con la creazione dell'OMC include diverse disposizioni interessanti in materia di concorrenza, prevedendo, in particolare, che il Consiglio del Commercio e delle Merci esamini, entro i cinque anni successivi all'entrata in vigore dell'accordo (1° gennaio 1995), l'opportunità di consolidare le norme multilaterali con disposizioni relative alla concorrenza

(articolo 9 dell'accordo sulle misure inerenti agli investimenti e al commercio). Anche l'accordo sul commercio dei servizi e quello sui diritti di proprietà intellettuale che riguardano il commercio includono diversi articoli che riconoscono la necessità di norme sulla concorrenza, al fine di evitare pratiche commerciali anticoncorrenziali o un uso abusivo dei diritti di proprietà intellettuale.

b) Né la cooperazione bilaterale né la cooperazione multilaterale sono oggi all'altezza dei problemi e delle questioni cui abbiamo appena accennato.

La cooperazione bilaterale, come quella dell'accordo tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea, consente, forse, un miglioramento nella gestione di casi transatlantici (come una concentrazione o un accordo di cooperazione), grazie ai contatti che essa favorisce tra i vari responsabili di tali questioni. Tuttavia, il divieto di scambio di informazioni riservate rappresenta un notevole ostacolo, ad esempio, per quanto riguarda il controllo e la repressione di pratiche anticoncorrenziali (cartelli, in particolar modo i cartelli all'esportazione, abusi di posizione dominante, e così via).

L'abbandono, da parte della Microsoft, di certe pratiche anticoncorrenziali, in seguito a un'azione congiunta del Department of Justice e della Commissione (estate 1994), è stato a volte citato come un'esemplare operazione di cooperazione; è necessario ricordare, tuttavia, come essa sia stata possibile unicamente per il fatto che l'impresa aveva acconsentito a uno scambio di informazioni riservate tra le due autorità competenti in materia di concorrenza.

Infine, in generale, la cooperazione bilaterale non può risolvere i problemi legati alle differenze di applicazione, nei vari paesi, delle norme sulla concorrenza, né, tanto meno, quelli relativi al diverso grado di rigore nell'attuazione delle politiche della concorrenza, che potrebbe generare gravi distorsioni commerciali. Oggi, le controversie non possono dare luogo a procedure di conciliazione e d'arbitrato, contrariamente a quanto avviene in altri settori, e, particolarmente, in quello del commercio. Per questo motivo, la necessità di regole minime a livello internazionale appare ormai necessaria.

II. *Come rafforzare la cooperazione internazionale: le raccomandazioni del gruppo di esperti*

Questa parte del rapporto del gruppo è, naturalmente, quella che ha dato origine alle discussioni principali.

Era opportuno, in effetti, tener presente la specificità dei problemi relativi alla concorrenza, rispetto a quelli legati alle barriere statali che ostacolano lo sviluppo del commercio: in materia di concorrenza, il più delle volte, le barriere sono create dalle imprese, e non dagli stati; le procedure di repressione delle pratiche anticoncorrenziali non riguardano esclusivamente le autorità competenti in materia di concorrenza, bensì anche i giudici; inoltre, le sanzioni vengono imposte alle imprese, e non agli stati. Per contro, l'evidente impatto di certe pratiche anticoncorrenziali sugli scambi, nonché l'esperienza della soluzione delle controversie in seno al GATT, erano altri importanti elementi che il gruppo doveva tenere in considerazione, formulando le raccomandazioni per risolvere i problemi da esso evidenziati. Il gruppo ha anche discusso a lungo in merito alle norme fondamentali sulla concorrenza da applicare a livello internazionale, riconoscendo le differenze esistenti, ad esempio, tra le regole americane e quelle europee; non ha tuttavia ritenuto tali differenze abbastanza consistenti da impedire la negoziazione di un nucleo centrale di norme minime a livello internazionale.

Tutti questi elementi sono particolarmente sviluppati negli allegati del rapporto, redatti dai tre esperti esterni alla Commissione, Immenga, Jenny e Petersmann. Tali allegati mostrano anche le diversità dei punti di vista che, a mio avviso, rendono ancora più interessanti le raccomandazioni relativamente precise e strutturate proposte dal gruppo.

In sintesi, dopo aver scartato, giudicandola prematura, l'ipotesi della creazione di un'Autorità internazionale per la concorrenza, il gruppo ha formulato le seguenti raccomandazioni di base (Rapporto del gruppo degli esperti pp.25-26), da attuare contemporaneamente e secondo un certo ordine progressivo nel tempo (cosiddetto approccio "modulare" o "by building blocks"):

«1. In considerazione del loro comune interesse a impedire le pratiche anti-concorrenziali, sarebbe opportuno invitare i paesi, o gruppi regionali di paesi, ad approntare un adeguato sistema di norme in materia di concorrenza, nonché ad adoperarsi affinché tali norme siano efficacemente applicate. In caso di necessità, un servizio di assistenza tecnica dovrebbe essere fornito ai paesi che ne facciano richiesta, particolarmente a quelli in via di sviluppo.

2. L'approccio modulare proposto dal gruppo consiste nel procedere parallelamente su due fronti:

- da un lato, sarebbe opportuno approfondire gli accordi bilaterali (prevedendo, tra l'altro, la possibilità di uno scambio di informazioni riservate e l'utilizzo del meccanismo di *positive comity*). In tal senso, un accordo di "seconda generazione" tra gli Stati Uniti e le Comunità Europee costituisce una priorità. Tale accordo creerebbe il contesto di una cooperazione ancora più stretta tra le autorità competenti in materia di concorrenza di entrambi i partner. Un'altra tappa necessaria per le Comunità Europee sarebbe la negoziazione di un accordo bilaterale con il Giappone;

- dall'altro lato, si dovrebbe elaborare un quadro plurilaterale (inserendovi gran parte degli elementi che già figurano negli accordi bilaterali, e aggiungendovi una serie di norme minime sulla concorrenza, un meccanismo vincolante di *positive comity*, nonché un sistema efficace per la soluzione delle controversie). Vi è motivo di supporre, realisticamente, che in un primo momento questo quadro plurilaterale sarebbe costituito semplicemente da un nucleo di discipline fondamentali e di paesi (vale a dire, le Comunità Europee, i paesi membri dell'OCSE, i paesi dell'Europa centrale e orientale, e, ad esempio, la Corea, Hong Kong, Singapore e Taiwan), anche se esso potrebbe aprirsi ad una partecipazione più ampia. La creazione di una struttura in grado di assicurare un'efficace applicazione del diritto della concorrenza richiede strumenti giuridici e mezzi di analisi sofisticati, cosa che i paesi in via di sviluppo non considerano necessariamente una priorità.

La copertura di questo accordo plurilaterale sarebbe destinata a estendersi progressivamente per "effetto domino", dal punto di vista della portata geografica,

del contenuto normativo e del controllo esercitato. Il dispositivo messo in atto per il controllo si fonderebbe essenzialmente sulla trasposizione delle norme internazionali comuni nel diritto nazionale e sulla buona applicazione di tali norme comuni.

3. Il gruppo ritiene che queste raccomandazioni possano essere attuate parallelamente, in quanto le due iniziative sono complementari e si sostengono l'una con l'altra. Sebbene alcuni paesi possano desiderare mantenere relazioni bilaterali con certi altri, essi saranno sempre più interessati a concludere accordi multilaterali con gruppi di paesi con i quali hanno interessi in comune. Inoltre, l'eventuale subordinazione della creazione di una struttura multilaterale alla volontà di partecipazione di tutti i potenziali partner sarebbe un passo compiuto nella direzione opposta rispetto all'obiettivo prefissato. Tale processo richiederà necessariamente un certo tempo, ma il rafforzamento degli accordi bilaterali, obiettivo che potrebbe essere raggiunto a più breve termine, faciliterebbe indubbiamente l'elaborazione di questo quadro.

In considerazione della necessità imperativa di procedere in questa direzione, il gruppo è convinto del fatto che le Comunità Europee e i loro partner principali dovrebbero prendere senza indugio le misure adeguate per attuare queste raccomandazioni.»

Queste raccomandazioni sono state sottoposte a un'ampia consultazione. In occasione della riunione del 12 luglio 1995, la Commissione ha deciso di sottoporre il rapporto a un dibattito pubblico. Senza impegnarsi sul contenuto delle raccomandazioni, la Commissione ha ritenuto opportuno che esse fossero oggetto di un'approfondita discussione nell'ambito della Comunità, nonché con i nostri partner principali. La Commissione ha voluto intervenire in particolare in merito alla questione della sede più appropriata per intavolare trattative su un impegno plurilaterale in materia di concorrenza e ha tenuto a ricordare i vantaggi che potrebbero derivare da un eventuale ricorso all'OMC.

La Commissione ha quindi iniziato a consultare il Parlamento Europeo, il Comitato Economico e Sociale e gli stati membri sul contenuto del rapporto. Le prime reazioni dei rappresentanti degli stati membri sono state globalmente positive, sia a

livello delle autorità competenti in materia di concorrenza che a livello di amministrazioni responsabili del commercio con l'estero. E' stato inoltre deciso di effettuare un lavoro specifico, teso ad approfondire alcuni punti tecnici, quali lo scambio di informazioni riservate, il contenuto delle norme minime internazionali e le possibili formule di soluzione dei conflitti.

La Commissione ha parimenti avviato la consultazione dei nostri principali partner commerciali e delle organizzazioni internazionali (OCSE, OMC), specialmente nel quadro della preparazione della prossima conferenza ministeriale che si terrà a Singapore, nel dicembre 1996.

In occasione di tali consultazioni, sarà particolarmente opportuno tener presente il punto di vista delle imprese, al fine di accertare il rispetto dei loro diritti (soprattutto il diritto alla difesa) e fare in modo che le misure oggetto del dibattito contribuiscano a favorire il loro sviluppo sul piano internazionale.

Concludendo, al di là delle inevitabili disquisizioni tecniche sulle raccomandazioni del Rapporto del gruppo degli esperti, mi sembra che questa iniziativa si collochi in un contesto favorevole, che deve essere utilizzato nel migliore dei modi. Tale contesto si caratterizza per la creazione dell'OMC e per le opportunità che tale organizzazione può offrire nel campo della concorrenza (come è stato già ricordato). Ma un'altra sua peculiarità, forse ancora più importante, consiste in una convergenza senza precedenti, su scala planetaria, in favore dell'economia di mercato, il che implica un po' ovunque lo sviluppo di politiche della concorrenza.

Ho avuto modo di constatare l'entità di questo sviluppo, dopo aver partecipato, in settembre, a un Forum sulla concorrenza a Mosca insieme a molti partecipanti degli stati dell'ex-Unione Sovietica e dopo aver ricevuto, a Bruxelles, numerose richieste di assistenza tecnica o di cooperazione da parte di paesi africani o dell'America Latina.

La Commissione ritiene che dobbiamo tutti sfruttare insieme questo contesto, al fine di pervenire a uno sviluppo sostanziale della politica sulla concorrenza a livello internazionale nei prossimi anni.

**OMC E POLITICA DELLA CONCORRENZA:
PROBLEMI E PROSPETTIVE**

Renato Ruggiero

1. Premessa

Vorrei innanzitutto sottolineare la tempestività di questo seminario che si tiene in un momento in cui si stanno valutando attentamente gli spazi per una maggiore cooperazione internazionale su temi di politica della concorrenza, soprattutto in una prospettiva di politica commerciale. Il problema del rapporto fra politica commerciale e politica della concorrenza era già stato segnalato come oggetto prioritario di esame in seno all'Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC) da molti ministri partecipanti alla Conferenza di Marrakesh nell'aprile 1994; alla luce delle recenti proposte avanzate in diverse sedi è assai probabile che le politiche commerciali e della concorrenza costituiscano uno dei temi chiave nella preparazione del primo incontro interministeriale dell'OMC che si terrà a Singapore nel dicembre 1996.

Vi sono ragioni sia storiche che concettuali dietro l'interesse dell'OMC per la politica della concorrenza.

In primo luogo, il legame tra rapporti commerciali internazionali, accesso ai mercati e politica della concorrenza non è affatto nuovo. La Carta dell'Avana prevedeva che l'Organizzazione Internazionale per il Commercio (OIC) si dovesse occupare non soltanto dei provvedimenti governativi aventi effetti limitativi o distorsivi sul commercio internazionale, bensì anche di analoghe iniziative di enti privati. Essa conteneva un capitolo sulle pratiche commerciali restrittive. In seguito all'abbandono dell'OIC, la questione continuò ad essere studiata in sede GATT durante gli anni Cinquanta. Più tardi si affermò la tendenza a inquadrare il problema in una prospettiva Nord/Sud: l'esame dei rapporti fra politica commerciale e politica della concorrenza divenne una preoccupazione per lo più dell'UNCTAD e portò all'adozione nel 1980 di un set non vincolante di principi delle Nazioni Unite sulle pratiche commerciali restrittive.

Il tema è stato affrontato anche costantemente in sede OCSE, dove tra l'altro è stata approvata una Raccomandazione sulla cooperazione fra stati membri in merito alle pratiche anticoncorrenziali atte ad avere ripercussioni sugli scambi internazionali.

Tanto il set di principi delle Nazioni Unite quanto la Raccomandazione dell'OCSE riconoscono esplicitamente il legame fra politica della concorrenza e commercio internazionale, tanto che entrambi gli strumenti sono stati studiati per fronteggiare le pratiche anticoncorrenziali che si ripercuotono negativamente sugli scambi internazionali.

Naturalmente, il legame fra politica commerciale e politica della concorrenza traspare chiaramente da alcune iniziative internazionali regionali - con particolare riferimento alle Comunità Europee, dove l'applicazione di incisive norme a tutela della concorrenza su base comunitaria è stata ritenuta un elemento essenziale nel processo di costruzione del mercato unico.

In secondo luogo, il sistema di scambi multilaterali (quale è rappresentato dall'OMC) e la politica della concorrenza poggiano su di una comune base concettuale, un comune patrimonio culturale. Si potrebbero rilevare analogie con altri settori, quali le politiche per l'ambiente, la cui relazione con gli aspetti commerciali è divenuta oggetto di attenzione. Nel caso appunto dell'ambiente, gran parte delle difficoltà derivano dal fatto che le due comunità fanno spesso riferimento a valori nettamente divergenti - cosa che non dovrebbe riguardare i rapporti fra politica commerciale e politica della concorrenza. Tanto l'OMC quanto la politica della concorrenza si fondano sulla convinzione che mercati ben funzionanti e concorrenziali - entro e fra gli stati - promuovano l'efficienza e il benessere pubblico, e vadano a particolare beneficio dei consumatori. Mai, dalla fine della seconda guerra mondiale, tali principi sono stati così diffusamente accolti in tutto il mondo. Tutto ciò ci fornisce un'occasione storica: fissare nel diritto internazionale pubblico i principi fondamentali su cui si fondano l'OMC e la politica della concorrenza.

2. Problemi e prospettive

A dispetto dei collegamenti storici e concettuali fra politica commerciale e politica della concorrenza, i loro rapporti non sono stati esenti da problemi.

In primo luogo, la politica commerciale e la politica della concorrenza si sono allontanate l'una dall'altra. Seppure l'attenzione verso i collegamenti fra politica commerciale e politica della concorrenza sia di lunga data ed entrambe siano espressione di una medesima matrice culturale, nel corso degli anni i due ambiti si sono allontanati progressivamente. Ciò è dovuto forse in parte alla crescente specializzazione e a una mancanza di comunicazione. Ma forse anche alla difficoltà, manifestatasi soprattutto nell'arco degli ultimi tre decenni, di affrontare il tema delle politiche commerciali e della concorrenza a livello multilaterale, data la polarizzazione dell'argomento in termini Nord/Sud. Ritengo che quella situazione si sia ora molto ridimensionata, e che ci troviamo di fronte a un'occasione per un riavvicinamento della politica commerciale alla politica della concorrenza.

In secondo luogo, i due settori dovrebbero sostenersi a vicenda, ma ciò non sempre è avvenuto. Proporzionalmente a quanto si sono reciprocamente allontanate la politica commerciale e la politica della concorrenza, sono cresciuti gli spazi per eventuali conflitti e contraddizioni. La politica commerciale induce talvolta a ricercare soluzioni pragmatiche e specifiche per problemi particolari nei rapporti commerciali, le quali, bisogna ammetterlo, non sempre rispecchiano i principi fondamentali del sistema multilaterale o quelli della concorrenza. Basti pensare ad alcune politiche seguite per il settore tessile, per l'acciaio o per l'agricoltura. La politica della concorrenza è rimasta forse troppo incentrata sul piano nazionale e non ha tenuto sufficientemente conto degli interessi degli altri paesi e dei riflessi della concorrenza sugli altri mercati.

Sono convinto che coloro che si occupano di politica commerciale e coloro che si occupano del diritto della concorrenza abbiano molto da imparare gli uni dagli altri, e che sia quindi indispensabile intensificare il dialogo fra le due parti. La comunità commerciale, ad esempio, trarrebbe indubbi benefici dall'attenzione che la politica della concorrenza rivolge agli aspetti sistemici e di lungo periodo.

D'altro canto, l'applicazione di una politica della concorrenza a livello internazionale risulterebbe forse agevolata se si tenesse conto dell'esperienza maturata nel mondo commerciale, segnatamente nella gestione di situazioni in cui vi siano visioni divergenti degli interessi nazionali dei singoli paesi.

Ritengo, in sostanza, che occorra un maggior dialogo fra il mondo degli scambi commerciali e quello della politica della concorrenza. In qualche misura ciò avviene già in seno all'OCSE, ma questo non basta laddove cinque delle prime dieci entità commerciali del mondo (contando l'Unione Europea come una sola) sono paesi non appartenenti all'OCSE.

3. I tempi sono maturi

Diversi elementi ci dicono che i tempi sono ormai maturi per un dialogo multilaterale fra il mondo della politica commerciale e il mondo della politica della concorrenza, attraverso il quale creare un rapporto duraturo di mutuo sostegno fra politiche commerciali e politiche della concorrenza. Tale dialogo appare più urgente che mai proprio perché l'interfaccia tra le due politiche sta acquistando sempre maggiore importanza.

La globalizzazione dell'economia mondiale, già sottolineata nella recente relazione dell'OMC sul commercio internazionale, comporta che le ripercussioni internazionali delle differenze nel contenuto e nel grado di applicazione delle norme sulla concorrenza siano destinate a ingrandirsi. Da quando cicli successivi di negoziati commerciali hanno progressivamente ristretto lo spazio di manovra per provvedimenti governativi limitativi o distorsivi della concorrenza internazionale, l'attenzione si è inevitabilmente spostata sulle iniziative del settore privato i cui effetti sono simili, ma che non sono soggette ad alcun controllo normativo internazionale.

L'OMC sta mostrando un crescente interesse verso quei provvedimenti governativi interni che influenzano il commercio. In particolare, essa è interessata non solo al trattamento dei beni provenienti dai territori dei suoi vari stati membri, bensì anche al trattamento delle imprese estere che operano in ciascuno di essi. Se la comunità internazionale intende negoziare norme in base alle quali gli Stati saranno tenuti a conferire diritti alle imprese estere, è quasi inevitabile che sorga l'esigenza di una cooperazione internazionale per fronteggiare gli eventuali abusi di tali diritti. Questa è stata la nostra esperienza nei negoziati GATS, TRIPS e TRIMS. L'articolo 9 del TRIMS Agreement stabilisce espressamente il collegamento quando prevede che entro la fine del

secolo si tengano negoziati volti all'approvazione di norme che disciplinino la politica degli investimenti e la politica della concorrenza.

Appare opportuno menzionare qualche esempio concreto del legame fra politica commerciale e politica della concorrenza emerso nelle discussioni precedenti di questo stesso Convegno o da recenti esperienze in ambito OMC.

- Accessibilità dei mercati: il contenzioso auto USA-Giappone (canali di distribuzione in Giappone); il contenzioso Kodak/Fuji attualmente all'esame ai sensi dell'articolo 301 (anche questo sulle restrizioni verticali nelle reti di distribuzione).

- Negoziati GATS per le telecomunicazioni di base: come garantire che i fornitori dominanti non ostacolino l'accesso al mercato e non stravolgano le condizioni di concorrenza è uno dei punti chiave di queste trattative. I problemi riguardano le modalità di accesso delle società di servizi alle reti fisiche, compresi i costi e la cessione dell'informazione necessaria a garantire la compatibilità tecnica degli impianti; riguardano poi la tutela della concorrenza di fronte ai rischi di sovvenzionamento reciproco da parte dei fornitori dominanti e ai loro tentativi di legare la possibilità di accesso al soddisfacimento di altri requisiti. Su tali aspetti i negoziati sono già in pieno svolgimento. Un punto importante in questo contesto è decidere se l'approccio migliore per disciplinare la materia sia quello di emanare una normativa internazionale indirizzata a una regolamentazione specifica del settore delle telecomunicazioni, oppure sia quello di rifarsi a principi più generali del diritto della concorrenza, applicabili in particolare alle posizioni di dominanza del mercato.

- Politica della concorrenza deliberatamente debole come elemento di strategia industriale (la promozione dei cosiddetti campioni nazionali): il trattamento accordato ai cartelli di esportatori, esonerati nella maggior parte dei paesi dal pieno rispetto della normativa sulla concorrenza, ne è un esempio. Si è sostenuto spesso che ciascun paese dovrebbe impegnarsi ad applicare in pieno la propria normativa sulla concorrenza anche ai cartelli di esportazione affinché questi non ledano gli interessi commerciali di altri paesi. Altri casi in cui la politica della concorrenza può essere utilizzata per scopi di politica industriale sono quelli che riguardano i controlli sulle concentrazioni. Sotto il profilo commerciale, possono essere fonte di preoccupazione in relazione al controllo

delle concentrazioni specialmente i tentativi di rafforzare la competitività di imprese nazionali o transnazionali sui mercati esteri a danno degli altri operatori. Vi può essere, infine, una dimensione di politica industriale nell'applicazione della politica della concorrenza alle iniziative di ricerca e sviluppo a carattere cooperativo, in particolare laddove le iniziative a partecipazione esclusivamente nazionale ricevano un trattamento più benevolo di quelle a cui partecipano direttamente o indirettamente imprese estere.

- TRIPS: data una certa tensione intrinseca fra la normativa sulla concorrenza e la normativa sulla proprietà intellettuale, vi sarà verosimilmente bisogno di collaborazione a livello internazionale per arginare sia i possibili abusi in senso anticoncorrenziale dei diritti intellettuali, sia l'eccessivo zelo di alcune normative sulla concorrenza che disconoscono il valore dei diritti intellettuali.

4. Sulla necessità di un esame multilaterale dei legami complessivi fra politica commerciale e politica della concorrenza

Appare inevitabile che tutta una serie di argomenti attinenti alla politica della concorrenza debbano essere esaminati in sede OMC nei prossimi anni a mano a mano che verranno affrontati temi specifici di politica commerciale.

Data l'assenza di un'apposita procedura per un esame globale dei rapporti fra politica commerciale e politica della concorrenza, si corre il rischio che tali argomenti vengano trattati caso per caso in maniera empirica, pragmatica, non necessariamente legata a un quadro concettuale coerente che spieghi in quali modi la politica commerciale e la politica della concorrenza debbano sostenersi a vicenda.

Vi è dunque l'urgente necessità di una disamina spassionata, da effettuarsi a livello multilaterale, dell'insieme dei collegamenti che sussistono fra politiche della concorrenza e politiche commerciali, e ciò in particolare per individuare i problemi in merito ai quali sarà necessario agire, e le alternative pratiche che si porranno all'azione. Dalle considerazioni fin qui svolte si evincono una serie di punti riguardo ai quali una tale disamina potrebbe rivelarsi utile.

Criteri minimi: fino a che punto esiste già una sufficiente concordanza nelle normative nazionali circa i criteri minimi necessari per assicurare l'assenza di effetti distorsivi sulla concorrenza internazionale? Come vanno gestite le situazioni per le quali vi è una crescente tendenza ad affidarsi alla cosiddetta "rule of reason", che richiede di soppesare gli effetti pro e anti-concorrenziali di una determinata pratica - senza però che la legislazione nazionale imponga di tenere conto anche dei suoi effetti sulle altre controparti commerciali?

Problema dell'applicazione: come garantire credibilmente che norme sulla concorrenza, concepite in modo da tener conto degli interessi degli altri partner commerciali, vengano applicate anche nei casi in cui ciò non è in sintonia con il clima politico prevalente nel paese interessato? Fino a che punto potrà la loro applicazione essere garantita dai tribunali (in quanto istituzioni meno sensibili alle istanze nazionalistiche) assieme a un qualche diritto di ricorso diretto da parte di stati o enti privati esteri?

Contenzioso: come fare in modo che i meccanismi adottati da ciascun paese per applicare norme sulla concorrenza, cui sono interessati anche altri paesi, siano abbastanza efficaci da mantenere entro limiti accettabili i ricorsi ai tribunali internazionali, alla luce soprattutto della natura per lo più complessa, sotto il profilo fattuale, delle questioni riguardanti la concorrenza e il mercato?

5. Conclusioni

Il dibattito odierno lascia ben poco spazio a eventuali dubbi sull'opportunità e l'urgenza di affrontare la politica della concorrenza entro un contesto multilaterale. Tuttavia è altrettanto evidente che rimane da compiere una gran mole di lavoro preliminare, sia per chiarire i diversi punti, sia per creare il consenso necessario alla loro trattazione in seno all'OMC. Dobbiamo stare attenti a non nutrire eccessive speranze - o timori - riguardo a ciò che potrà scaturire in questo senso dall'incontro interministeriale di Singapore nel dicembre 1996. Ciò nondimeno i lavori preparatori per Singapore sono destinati se non altro a mettere in risalto il valore politico di questi temi, e io sono sicuro che la discussione di oggi contribuirà in modo molto positivo ad accrescere la maturità del dibattito.

LA POLITICA ANTITRUST IN UN'ECONOMIA IN TRANSIZIONE^(*)

Leonid A. Bochin

E' noto che per le imprese cercare di ottenere una posizione di monopolio sul mercato è un atteggiamento naturale. Ma è altrettanto noto che, di norma, un controllo monopolistico del mercato nuoce ai consumatori. In tutto il mondo, si conosce un solo sistema per garantire la tutela dei consumatori e l'efficienza dell'attività economica: la concorrenza. Stimolando la rivalità tra le imprese, la concorrenza limita le possibilità di abuso e stimola la produzione. D'altro canto, se lo stato non regola i mercati, queste funzioni vengono svolte da strutture monopolistiche ed era proprio questa la caratteristica della maggior parte dei mercati in regime di monopolio del XIX secolo. Dopo la crisi economica degli anni Trenta, nella grande maggioranza dei paesi si concluse l'era di un'economia spontanea di mercato ed ebbe inizio quella della regolamentazione del mercato da parte dello stato, che si avvale anche del contributo dei principi generali della politica della concorrenza. Le analisi effettuate hanno evidenziato che, in molti paesi, l'attività di tutela della concorrenza da parte dello stato è direttamente legata alla situazione dell'economia e all'entità della concorrenza sui mercati mondiali. Ne scaturisce pertanto la pressante necessità di elaborare principi generali riguardanti le regole di comportamento economico in condizioni di concorrenza.

In Russia, all'abolizione dei monopoli di stato e alla creazione di un mercato concorrenziale si è associata la crisi economica. La dinamica dei prezzi, il livello d'inflazione, i mancati pagamenti e il crollo della produzione costituiscono lo scenario sullo sfondo del quale viene perseguita in Russia una politica antitrust. Tutto ciò comporta severe limitazioni. E' impossibile garantire in poco tempo una sana concorrenza in un'economia sofferente. Ciò potrebbe spiegare la nostra politica aggressiva circa l'introduzione di regole di controllo antitrust e di concorrenza leale nelle principali leggi e ordinanze a carattere economico generale. Oggi il Comitato antitrust è venuto a trovarsi in una situazione quanto mai complessa. Anzitutto, i ministeri e i dipartimenti hanno accolto con sospetto una struttura che gode di ampi poteri nei confronti dei monopoli industriali e dipartimentali. Inoltre, gli ambienti imprenditoriali

^(*) Intervento.

hanno per lo più assunto un atteggiamento di indifferenza nei confronti della legislazione antitrust, dato che la loro preoccupazione predominante era l'accumulo iniziale di capitali senza tener conto dei metodi civili da seguire per operare sul mercato. Ciò vale sia per i mercati dei beni, sia per quello finanziario.

Si doveva riuscire a inserire saldamente nella mentalità della gente l'idea della tutela della concorrenza, l'approccio da adottare nella riforma dell'economia e l'atteggiamento da assumere verso i monopoli di stato a livello sia federale sia regionale. Grazie alla nostra posizione attiva e alla nostra perseveranza, la politica antitrust è stata inserita nel processo di trasformazione economica del paese. Ed era proprio questo il compito del Comitato antitrust nella fase iniziale del suo impegno.

La legge sulla concorrenza e sulla restrizione delle attività monopolistiche sui mercati dei beni è stata adottata, nella sua prima versione, all'inizio del 1991. Essa comprendeva sia articoli ispirati alle leggi dei paesi dotati di una legislazione antitrust moderna, che vieta le attività monopolistiche, sia articoli che prevedevano le possibilità di evitare i monopoli e norme relative all'incentivazione delle imprese private e dei rapporti concorrenziali. La principale caratteristica specifica della legge è che essa sancisce il divieto, per le autorità e i dirigenti, di emanare leggi e prendere iniziative che limitino la concorrenza, nonché di concludere tra di loro accordi che limitino la concorrenza. Nella fase iniziale delle riforme è stato importante vietare la creazione di ministeri, comitati e altri organi dell'amministrazione statale destinati a monopolizzare la produzione, e impedire agli organi amministrativi esistenti di essere dotati di poteri che consentissero loro di imporre restrizioni alla concorrenza. Il passare del tempo ha confermato l'importanza di queste norme. La necessità di limitare le attività monopolistiche dei suddetti organi permane tuttora. Gli emendamenti del maggio 1995 alla legge contengono norme più rigide circa il coordinamento obbligatorio con gli organi antitrust nell'affrontare questioni inerenti la creazione, la ristrutturazione e l'eliminazione di imprese, nonché l'erogazione di aiuti. Non è consentito abbinare le funzioni degli organi direttivi di qualsiasi livello a quelle degli operatori economici, né concedere ai primi funzioni e diritti di regolatori statali. Con lo sviluppo del federalismo, le repubbliche, le regioni e i territori della Federazione russa sono stati sottoposti alle riforme economiche e hanno ottenuto una maggiore indipendenza economica; in questo contesto il numero di casi concernenti restrizioni della concorrenza da parte dei pubblici poteri è raddoppiato

rispetto al 1992¹.

Il sistema delle licenze globali concesse alle imprese dalle autorità locali innalzava notevolmente le già numerose barriere amministrative che ostacolano le imprese private. Nonostante l'adozione di una legge sulla concessione delle licenze per determinati tipi di attività, che intendeva semplificare il procedimento per il rilascio delle licenze, in molte regioni si sta ancora tentando di ripristinare il sistema delle licenze globali e di regolamentazione delle imprese private. L'assenza di un base legislativa ben delineata e la mancanza di un sistema relativo agli atti legittimi a livello federale hanno provocato nelle province il dilagare di attività spontanee per la concessione di licenze, a carattere prettamente fiscale-burocratico. Gli uomini d'affari non hanno voce in capitolo presso gli organi regionali per la concessione delle licenze.

Una volta conclusa la prima fase della privatizzazione e la creazione di un mercato azionario, le operazioni basate su titoli azionari si sono diffuse talmente che è stato necessario ampliare le funzioni del Comitato e precisare giuridicamente le norme del controllo antitrust, allo scopo di evitare la monopolizzazione dell'economia. Il numero di casi da esaminare si è quintuplicato dal 1992 in poi². Desidero sottolineare che la nuova legge tiene conto dell'esperienza mondiale nel campo del controllo delle concentrazioni.

La politica antitrust del Comitato si è sempre basata sull'informazione relativa alla situazione dei mercati e alle specificità economiche concrete. Abbiamo costantemente attribuito un'importanza fondamentale alla valutazione delle possibili conseguenze delle decisioni adottate, vale a dire cerchiamo sempre di prevedere se le nostre azioni siano positive o meno per la concorrenza. Il controllo delle concentrazioni è di gran lunga l'obiettivo prioritario della politica antitrust sia per il 1995 sia per i prossimi anni.

¹ Numero di casi:

	<i>1992</i>	<i>1994</i>
concernenti l'articolo 7	473	881
concernenti l'articolo 8	46	113
Totale	519	994

² Abbiamo esaminato 290 casi, ai sensi dell'articolo 18, nel 1992 e 1447 casi nel 1994.

All'inizio delle nostre attività, il sistema monopolistico statale rappresentava il maggior pericolo per la concorrenza nell'ambito del processo di trasformazione. E' per questo motivo che, nel corso della campagna per la nuova registrazione dei *concern* (gruppi di imprese) e di altre associazioni che erano state costituite sulla base dei precedenti ministeri e dipartimenti (ne esistevano più di 400), fu necessario eliminare dai loro statuti tutti i poteri di tipo autoritativo e redistributivo nei confronti dei soci che ne entravano a far parte. Per inciso, un'ispezione effettuata quest'anno ha dimostrato che gli organi direttivi dei *concern* attualmente non pongono limiti alle attività delle imprese quali agenti nel mercato e non adempiono alle funzioni inerenti le forniture tecniche e di materiali e la vendita della produzione. Dai controlli effettuati sui *concern* risulta che, di norma, dietro le loro denominazioni roboanti si nascondono strutture commerciali del tutto normali, di dimensioni alquanto modeste. Ad esempio, il *concern* del cemento ("Tsement") ha 8 dirigenti e 11 divisioni, con un organico complessivo di 66 persone, mentre la società per azioni "Rosagrochim" ha 43 dipendenti.

Nella Federazione russa non esistono né una giurisprudenza basata sui precedenti né tribunali speciali antitrust, ed è per questa ragione che il Comitato antitrust è un organo quasi giudiziario per quanto concerne l'applicazione della legge, ed è dotato dei poteri necessari allo scopo. La particolare configurazione dell'ordinamento giuridico russo richiede l'introduzione nella legislazione di norme il cui contenuto sia interpretabile senza equivoci. L'applicazione della legge sulla concorrenza ha dimostrato che alcune delle norme che essa contiene sono diventate obsolete e che alcune sue espressioni devono essere chiarite. Ecco perché la legislazione antitrust viene costantemente migliorata.

Basti ricordare la definizione del mercato e la transizione dalla nozione amministrativa a quella economica per quanto concerne i confini del mercato. Nel contempo, le possibilità d'informazione disponibili ai fini di un'analisi statistica e sociologica del mercato evidenziano la necessità di uno sviluppo della base probatoria per avviare un procedimento.

L'esperienza dimostra che un'organizzazione autonoma delle strutture aziendali può sia creare un monopolio sia evitarlo. In un contesto di carenza di informazioni e di necessità di istituire rapporti imprenditoriali civili, abbiamo osato intraprendere il primo

esperimento. Abbiamo convinto le più importanti compagnie petrolifere a firmare una dichiarazione sull'inammissibilità delle attività monopolistiche e della concorrenza scorretta.

La transizione da una situazione di supermonopolio è possibile in qualsiasi sistema economico, purché le piccole imprese siano fortemente tutelate dallo stato. E' per questa ragione che il Comitato ha proposto di costituire un fondo a sostegno delle imprese private e dello sviluppo della concorrenza. Su nostra iniziativa, è stata anche elaborata una legge federale sulle sovvenzioni statali alle imprese private, che è entrata in vigore nel 1995. Sono stati messi a punto e sono in corso di attuazione numerosi programmi regionali di sostegno alle imprese private e, sempre su iniziativa del nostro Comitato, sono stati creati numerosi centri per lo sviluppo delle imprese. Nel contempo, il rallentamento del ritmo di crescita del numero delle piccole imprese nel campo della produzione e il loro ruolo di secondo piano nell'economia russa, contrariamente a quello svolto nell'Unione Europea, negli Stati Uniti e in Giappone³, dimostrano che le piccole imprese sono tuttora sottovalutate come elemento di un contesto concorrenziale. In un'economia equilibrata, come testimoniano le esperienze di vari paesi, in particolare del Giappone, le piccole imprese possono assicurare a quelle più grandi la necessaria mobilità e una costante competitività. Ma le piccole imprese non sono soltanto necessari e inevitabili satelliti delle grandi imprese, sono anche un importante operatore economico, spesso capace di competere con successo con imprese più grandi.

Il Comitato antitrust ha inoltre contribuito all'elaborazione della base normativa per la privatizzazione. Esso partecipa al coordinamento di progetti per la privatizzazione delle imprese dotate di una posizione dominante nel mercato. L'esperienza ha dimostrato l'inefficacia, nel processo di privatizzazione, di una demonopolizzazione effettuata separando semplicemente diverse unità strutturali. Non è in questo modo che, di norma, si crea un contesto favorevole alla concorrenza.

3

Totale delle piccole imprese indipendenti nel 1994

Russia	oltre 1.000.000
Comunità Europea	circa 16.000.000
Stati Uniti	più di 20.000.000
Giappone	6.500.000

Un'economia aperta esercita una tangibile influenza sulle dimensioni ottimali delle imprese nazionali e condiziona i processi d'integrazione nell'industria. L'inasprimento della concorrenza internazionale e la riduzione dei controlli esercitati sulle attività delle imprese nazionali negli USA e in altri paesi industrializzati hanno rappresentato un fenomeno tipico degli anni Ottanta. I criteri per l'adozione delle decisioni del Comitato antitrust e la posizione che esso ha assunto nei confronti della creazione di società finanziarie di partecipazione e di gruppi misti finanziari e industriali si basano sul principio di non danneggiare in alcun modo i rapporti di concorrenza e su quello della approssimativa equivalenza delle dimensioni economiche degli operatori del mercato a quella necessaria per un'efficace concorrenza in settori specifici dell'economia. Una politica antitrust stabile ha permesso di evitare la creazione di gruppi misti finanziari e industriali su grande scala. Purtroppo, anche la creazione di questi gruppi è stata oggetto di una campagna sbagliata. Ci rendiamo conto che, nella fase attuale delle relazioni economiche mondiali, l'integrazione delle strutture produttive è inevitabile: lo richiedono le esigenze della concorrenza internazionale. Ma in nessun caso dovrebbe verificarsi un ampliamento ingiustificato delle imprese che operano esclusivamente per il mercato locale. Ciò è in contrasto con gli interessi dei consumatori e con la legislazione antitrust.

A seguito dell'interruzione dei preesistenti legami con i nuovi stati indipendenti e con l'Europa dell'Est, sono molte le imprese che sono uscite dal mercato. Possiamo dire che ne siamo usciti per nostra volontà. Ma ora ci troviamo di fronte all'ardua impresa di ritornarvi, e per riuscirci è necessaria una politica finanziaria, industriale e antitrust coordinata.

L'orientamento antitrust delle riforme economiche traspare dall'elaborazione e dall'attuazione di un programma di stato per la demonopolizzazione dell'economia, volto a modificare la struttura monopolistica dei mercati. Questo programma ha permesso sia di coinvolgere gli organi dell'esecutivo a ogni livello nella realizzazione di una politica antitrust, sia di fare in modo che le imprese si esaminassero da un punto di vista antitrust. Bisogna comunque riconoscere che le industrie sono inclini al mantenimento dei monopoli dipartimentali.

La demonopolizzazione sta facendo passi avanti nei mercati dell'alimentazione, dei servizi, del commercio al dettaglio e all'ingrosso, delle comunicazioni, dei trasporti stradali, della costruzione di strade, delle riparazioni e dell'assistenza, della costruzione di alloggi e di altre strutture, del settore agroindustriale, dell'ingegneria elettrica, dell'industria del legno e via dicendo, praticamente in tutte le regioni della Federazione russa. La creazione di attività parallele, compreso il riorientamento e la conversione delle imprese esistenti, sono tra i principali metodi di demonopolizzazione.

Comincia a dare risultati tangibili lo scrupoloso e graduale lavoro svolto per stimolare la concorrenza sui mercati monopolistici delle materie prime.

L'abolizione dei meccanismi statali di distribuzione delle risorse ha richiesto un sostituto idoneo sul mercato. Il Comitato antitrust ha proposto di adottare una legge sullo scambio dei beni. E' stato quindi creato un istituto di commissari di stato incaricati degli scambi delle merci. Verrà ora elaborata una legge speciale che assicuri l'ulteriore sviluppo dei mercati organizzati delle merci e la loro regolamentazione.

Una politica prudente in materia di tariffe doganali è uno strumento importante per stimolare la concorrenza. Da un lato, questo tipo di politica dovrebbe contribuire a creare le condizioni favorevoli per un'efficace concorrenza. Dall'altro, dovrebbe garantire un certo livello di protezione nei confronti della concorrenza laddove questa sia opportuna, sia ai fini di migliorare la competitività delle imprese sia per motivi di sicurezza nazionale. E' pressoché impossibile conseguire un qualche successo nella demonopolizzazione dell'economia senza questi mezzi atti a influenzare il mercato. Un attacco frontale ai regimi monopolistici e la speranza idealista che le imprese concorrenziali si sviluppino da sole sono inefficaci. Nel contempo, la tutela dei produttori nazionali nei confronti dei concorrenti esteri, che in certi casi è necessaria, non dovrebbe assumere il carattere di un mercato del tutto chiuso alle importazioni. Dovrebbero essere comunque mantenuti stimoli esterni alla concorrenza.

Sotto l'impatto dei fattori del periodo di transizione, il carattere e la struttura dei mercati dell'economia russa si sono profondamente modificati. Grazie alla privatizzazione dei beni immobili statali e municipali, alla liberalizzazione dei prezzi, all'apertura del mercato interno alle importazioni e alla crescita delle esportazioni delle materie prime,

molti dei beni di prima necessità non sono più carenti. La monopolizzazione di stato non è più una caratteristica dell'economia russa. Sono cambiati i proprietari dei beni immobili e sono cambiati l'elenco e la struttura dei monopoli, e nel contempo sono apparsi i primi mercati concorrenziali. Una testimonianza indiretta dello sviluppo di relazioni di mercato ci viene fornita dall'enorme aumento del numero di casi connessi a violazioni della legislazione antitrust. Il diffondersi delle possibilità di comportamenti di concorrenza sleale ha richiesto l'elaborazione di una speciale legge federale sulla pubblicità, che ha suscitato una vivace attenzione da parte della stampa.

Nelle attuali condizioni, particolarmente importanti sono le iniziative volte a semplificare i rapporti sia tra gli operatori del mercato - fornitori e acquirenti - sia tra questi e lo stato in quei campi in cui la creazione di un contesto favorevole alla concorrenza è in pratica impossibile. Si tratta delle situazioni di monopolio naturale, che influenzano largamente la situazione di concorrenza nelle altre aree dell'economia. Le attività delle imprese in monopolio naturale e in particolare i prezzi elevati dei loro prodotti e servizi provocano un aumento dei costi di produzione dell'intera catena economica. Il Comitato antitrust si è assunto il compito di regolamentare le attività dei monopolisti naturali in base a un equilibrio tra gli interessi dei produttori e quelli dei consumatori e ha messo a punto una legge sui monopoli naturali, che è stata adottata quest'anno.

Tenuto conto della situazione economica, la politica antitrust (una politica favorevole alla concorrenza) per il biennio 1995-1997 sarà legata all'elaborazione di sofisticati meccanismi di intervento economico e organizzativo in determinati mercati monopolistici di beni, nonché alla creazione della base normativa necessaria per uniformare le condizioni dell'attività economica, tra cui la regolamentazione di tutti i tipi di sovvenzioni statali. Nell'attesa di tale regolamentazione, le sovvenzioni vengono attualmente erogate sotto forma di sussidi diretti e di benefici diretti e indiretti. Ciò provoca difficoltà allo sviluppo di rapporti concorrenziali e porta al mantenimento di imprese economicamente inefficienti, che continuano a lavorare nella bambagia, senza la minima concorrenza.

La prima fase delle riforme è ormai conclusa. L'euforia dei radical-democratici ha ceduto il passo a un'analisi seria e obiettiva delle conseguenze della trasformazione del

mercato, soprattutto per i consumatori. E' stato dimostrato che la legislazione antitrust è volta a mantenere l'equilibrio tra gli interessi dei produttori e quelli dei consumatori. Da un punto di vista sociale, le attività monopolistiche portano in primo luogo a trascurare gli interessi dei consumatori e ad abusi nei loro confronti. Pertanto, l'altro compito del Comitato antitrust, intrinsecamente connesso con le sue attività a tutela della concorrenza, è la salvaguardia dei diritti dei consumatori. Sono passati tre anni da quando è entrata in vigore la legge di protezione dei consumatori e ormai possiamo affermare che il sistema di tutela dei loro diritti da parte dello stato è in gran parte realizzato. Oltre al Comitato antitrust e alle sue diramazioni territoriali, tale sistema comprende anche alcune strutture statali che controllano il rispetto della legislazione che protegge il consumatore, i corrispondenti servizi dei governi locali, i tribunali, e in particolare l'ufficio del pubblico ministero che esercita una supervisione generale. Particolarmente importante è l'organizzazione di un sistema di educazione giuridica del pubblico, destinato a insegnare ai cittadini come devono comportarsi nei confronti delle imprese sul mercato di beni di consumo. A seguito delle iniziative già adottate, lo studio della legislazione a tutela del consumatore fa ormai parte dei programmi di studio del 40% degli istituti scolastici di studi superiori, del 15% degli istituti tecnici a indirizzo speciale e del 25% delle scuole professionali. Le diramazioni territoriali del Comitato antitrust nelle regioni di Tula, Ryazan, Voronezh, Kostroma, Orel, Nizhni, Novgorod e Sverdlovsk, nelle repubbliche di Tatarsan, Chuvashia e Khakassia e in altre zone della Russia hanno organizzato, di concerto con i governi locali, gruppi di studio sulla tutela dei consumatori nell'ambito degli istituti scolastici a carattere generale. Oltre a questi studi scolastici, i mass media si stanno impegnando per rendere edotti i consumatori circa i diritti di cui godono in base alla legge che li protegge. I dipartimenti territoriali del Comitato rappresentano attivamente gli interessi dei consumatori nei tribunali. Sono 46 le regioni che stanno creando reti d'informazione regionali per la tutela dei diritti del consumatore. Garantire la sicurezza e la qualità dei prodotti e dei servizi è l'obiettivo fondamentale della formulazione e dell'attuazione di una politica a favore dei consumatori.

Un elemento che riveste un'importanza speciale per un'organizzazione giovane qual è il nostro Comitato antitrust è lo studio e l'uso della vasta esperienza internazionale in materia di normativa antitrust.

Attribuiamo un particolare valore alla nostra cooperazione con l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, con la Commissione delle Comunità Europee e con le organizzazioni governative e non governative della Bulgaria, della Slovacchia, della Repubblica Ceca, della Polonia, dell'Ungheria, della Cina, della Gran Bretagna, del Belgio, del Giappone, degli Stati Uniti e di altri paesi, che si interessano di questioni inerenti la concorrenza e la tutela dei consumatori. La cooperazione tra i membri della Confederazione dei stati indipendenti nell'ambito di un Consiglio interstatale di organismi antitrust va a reciproco vantaggio. Nell'attuale fase di transizione, particolarmente importanti sono la cooperazione e l'instaurarsi di proficui contatti di lavoro con i corrispondenti organi dei paesi dell'Europa centro-orientale.

La Russia ha tutto da guadagnare dalle attività svolte nel campo delle pratiche commerciali restrittive in seno alla Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD). Le sessioni annuali del gruppo di esperti dell'UNCTAD forniscono utili opportunità per un dialogo vivace e per uno scambio di esperienze tra gli esperti in materia di concorrenza di quasi tutto il mondo.

In breve tempo, una proficua cooperazione internazionale ha consentito sia in Russia sia in altri nuovi stati indipendenti di creare le basi giuridiche di una normativa antitrust analoga alle regole e norme internazionali in materia, nonché di migliorare sensibilmente le capacità dei soggetti preposti alla tutela della concorrenza.

Com'è noto, la Russia sta per diventare membro della OMC. Confidiamo nel sostegno di altri paesi nella fase preparatoria della nostra adesione a questa organizzazione, poiché la creazione di un'economia di mercato russa in conformità con le norme internazionali è un compito di reciproca utilità.

La Federazione russa ha scelto un percorso di sviluppo orientato al mercato e ha codificato questa scelta nella propria Costituzione. I passi avanti compiuti dalla privatizzazione e dalla liberalizzazione dell'economia russa nella fase iniziale delle riforme hanno creato i presupposti necessari per lo sviluppo della concorrenza nella maggior parte dei mercati interni. Nella seconda fase, dovremo rafforzare il ruolo dei meccanismi della concorrenza, servendocene per correggere gli squilibri nella struttura dei prezzi, per

migliorare sensibilmente la competitività e la qualità dei prodotti nazionali e per ampliarne la gamma.