

4. Rapporti internazionali

COMMISSIONE EUROPEA

Premessa

Alcuni importanti sviluppi hanno caratterizzato, nel corso del 2000, l'evoluzione della politica comunitaria di concorrenza. Sulla base delle indicazioni emerse dal dibattito seguito alla pubblicazione del Libro Bianco sulla modernizzazione delle regole comunitarie di concorrenza, la Commissione ha predisposto e formalmente presentato al Consiglio una proposta di riforma complessiva dell'attuale Regolamento n. 17/62 concernente l'applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato. Nel corso dell'anno sono stati inoltre introdotti nuovi principi e regole per il trattamento delle intese orizzontali, mediante la revisione e l'aggiornamento dei preesistenti Regolamenti di esenzione in materia di accordi di specializzazione e di ricerca e sviluppo, nonché la predisposizione di linee guida per la valutazione degli accordi di cooperazione orizzontale ai sensi dell'articolo 81 del Trattato. La riforma della disciplina comunitaria in materia di intese verticali, introdotta alla fine dello scorso anno dal Regolamento n. 2790/99 della Commissione, è stata infine completata attraverso l'adozione delle relative linee direttrici, volte a definire i principi interpretativi e i criteri di applicazione del nuovo regime di esenzione.

Per quanto riguarda il controllo sulle operazioni di concentrazione di rilevanza comunitaria, la Commissione ha adottato due Comunicazioni concernenti, rispettivamente, la natura degli impegni proposti dalle parti che possono essere considerati adeguati a rimuovere gli eventuali effetti anticoncorrenziali derivanti da una concentrazione e l'introduzione di procedure semplificate per l'esame di alcuni tipi di concentrazioni che non sollevano problemi particolari sotto il profilo concorrenziale.

Nell'ambito dei rapporti internazionali in materia di concorrenza, la Commissione ha continuato a svolgere un ruolo attivo nell'ambito del Gruppo di Lavoro sui rapporti tra politica commerciale e politica della concorrenza istituito presso l'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Le decisioni della Commissione

Nel corso del 2000 la Commissione europea ha adottato dodici decisioni formali in applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato CE. Si tratta, in particolare, di sei casi di applicazione del divieto di intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 81.1, di due esenzioni individuali ai sensi dell'arti-

colo 81.3, di due casi di abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 82 e, infine, di due decisioni di attestazione negativa¹.

Decisioni relative agli articoli 81 e 82 del Trattato CE

Decisione e data	Norme applicate	Estremi di pubblicazione
CECED (24 gennaio 2000)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 187/47 (26.07.2000)
Eurovision (10 maggio 2000)	art. 81.3 (esenzione)	GUCE L 151/18 (24.06.2000)
FETTCSA (16 maggio 2000)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	GUCE L 268/1 (20.10.2000)
Aminoacids (7 giugno 2000)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	non pubblicata
Inntrepreneur&Spring (29 giugno 2000)	art. 81.1 (attestazione negativa)	GUCE L 195/49 (01.08.2000)
Nathan-Bricolux (5 luglio 2000)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	GUCE L 54/1 (23.02.2001)
Opel Nederland (20 settembre 2000)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	GUCE L 59/1 (28.02.2001)
Solvay-CFK (13 dicembre 2000)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	non pubblicata
Soda Ash-Solvay (13 dicembre 2000)	art. 82 (divieto con sanzione)	non pubblicata
Soda Ash-ICI (13 dicembre 2000)	art. 82 (divieto con sanzione)	non pubblicata
JCB (21 dicembre 2000)	art. 81.1 (divieto con sanzione)	non pubblicata
UNISOURCE (29 dicembre 2000)	art. 81.1 (attestazione negativa)	GUCE L 52/30 (22.02.2001)

Nel maggio 2000 la Commissione ha accertato una violazione dell'articolo 81.1 posta in essere dai membri della "Far East Freight Conference" (FEFC) e dalle principali compagnie di navigazione non conferenziate tramite la conclusione del "Far East Trade Tariff Charges and Surcharges Agreement" (FETTCSA). Tale accordo estendeva in pratica alle imprese di navigazione indipendenti, principali concorrenti di quelle aderenti alla FEFC, l'impegno stabilito tra i membri della stessa FEFC a non praticare sconti rispetto alle tariffe pubblicate. La Commissione ha ritenuto che, a differenza degli analoghi accordi tra le compagnie aderenti alla FEFC, l'intesa non rientrasse nell'ambito di applicazione dell'esenzione per categoria prevista dal Regolamento n. 4056/86 per gli accordi di fissazione dei prezzi tra i membri di conferenze marittime² e che, nel caso di specie, non fossero neppure soddisfatte le condizioni per un'esenzione individuale ai sensi dell'articolo 81.3. L'accordo è stato inoltre ritenuto restrittivo della concorrenza anche in considerazione del fatto che le compagnie di navigazione coinvolte, operanti in vari Stati membri, detenevano complessivamente una quota molto elevata del mercato dei servizi di trasporto marittimo di linea sulle rotte che collegano i paesi del Nord Europa a quelli dell'Estremo Oriente. Nella sua valutazione la Commissione ha peraltro ritenuto che, in assenza di elementi di prova circa le conseguenze dell'infrazione sull'effettivo livello delle tariffe, un impegno a non praticare sconti sui prezzi pubblicati costituisca una fattispecie anticoncorrenziale meno grave

¹ Alla data del 31 marzo 2001, cinque di queste dodici decisioni non sono state ancora pubblicate. Di esse si dà brevemente conto in questa sede sulla base delle informazioni fornite nei relativi comunicati stampa della Commissione.

² Cfr. articolo 3 del Regolamento (CEE) n. 4056/86 del Consiglio del 22 dicembre 1986, che determina le modalità di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato ai trasporti marittimi, in GUCE L 378/4 del 31 dicembre 1986.

rispetto a un accordo orizzontale di fissazione dei prezzi. Per tale motivo, l'importo di base dell'ammenda è stato fissato al livello più basso di quello generalmente applicato nei confronti delle infrazioni di maggiore gravità. Inoltre, la Commissione ha ridotto l'importo delle sanzioni in considerazione del fatto che, a seguito del ricevimento della comunicazione degli addebiti nel 1994, le parti avevano posto fine all'accordo FETTCSA e cooperato con la Commissione stessa nel corso del procedimento.

Una seconda decisione di divieto ai sensi dell'articolo 81 è stata adottata dalla Commissione, nel giugno 2000, in relazione a un accordo di cartello tra cinque aziende concorrenti operanti nella produzione e vendita di aminoacidi sintetici. Nel corso del procedimento, la Commissione ha accertato che le società Archer Daniels Midland (USA), Ajinomoto (Giappone), Cheil (Corea), Kyowa Hakko (Giappone), e Sewon (Corea) avevano concluso un accordo volto a fissare, a livello mondiale, i prezzi della lisina, un importante aminoacido sintetico utilizzato a fini nutrizionali nei mangimi animali. Le stesse imprese avevano inoltre fissato quote individuali di vendita e intrapreso un fitto scambio di informazioni finalizzate a verificare il rispetto di tali quote. La Commissione ha ritenuto che il cartello costituisse una grave violazione della normativa comunitaria della concorrenza tale da giustificare l'applicazione di pesanti ammende. Nel fissare l'ammontare delle sanzioni la Commissione ha tuttavia considerato il differente grado di collaborazione offerto da ciascuna impresa nel corso delle indagini. Il procedimento istruttorio, infatti, era stato avviato a seguito delle informazioni e degli elementi decisivi di prova, in merito all'esistenza e alla natura dell'intesa, forniti dalla società Ajinomoto subito dopo l'adozione, da parte della Commissione, della Comunicazione sulla non imposizione o riduzione delle ammende nei casi di accordi di cartello³. Le società Sewon, Cheil e Kyowa avevano a loro volta fornito alla Commissione elementi di prova che confermavano l'esistenza dell'infrazione, mentre la società Archer Daniels Midland non aveva collaborato nel corso dell'indagine. Nei confronti di Archer Daniels Midland e Ajinomoto, le quali avevano svolto un ruolo di leadership all'interno del cartello, la Commissione ha pertanto comminato ammende pari rispettivamente a 47,3 milioni e 28,3 milioni di euro, mentre alle società Cheil, Kyowa e Sewon sono state inflitte ammende pari, rispettivamente, a 12,2 milioni, 13,2 milioni e 8,9 milioni di euro.

Nel luglio 2000, la Commissione ha accertato una violazione dell'articolo 81.1 posta in essere dall'impresa francese Editions Nathan, società operante nel mercato editoriale di libri di testo scolastici e nell'acquisto, vendita e dif-

³ GUCE C 207/4 del 18 luglio 1996. Tramite la riduzione o la non imposizione di ammende, la Comunicazione è volta a incentivare la collaborazione di imprese che intendano porre fine alla loro partecipazione ad accordi di cartello, facilitando così l'individuazione di tali accordi e l'acquisizione di elementi di prova e rafforzando l'azione di contrasto della Commissione nei confronti di tali pratiche anticoncorrenziali.

fusione di materiale per uso didattico e culturale, e dai suoi distributori esclusivi, Bricolux SA nel Belgio, Smartkids in Svezia e Borgione Centro Didattico in Italia. L'infrazione riguardava in particolare l'inserimento, negli accordi di distribuzione, di clausole restrittive volte a impedire le vendite passive dei distributori al di fuori dei territori a essi assegnati in esclusiva e a limitare la libertà dei distributori stessi nella determinazione dei prezzi e delle condizioni commerciali di rivendita. Tali accordi, sostanzialmente diretti a parcellizzare i mercati nazionali, hanno in particolare recato pregiudizio ad asili, scuole e centri di svago che avrebbero altrimenti potuto beneficiare della concorrenza tra distributori localizzati nei diversi paesi. In ragione delle restrizioni contenute negli accordi di distribuzione esclusiva conclusi tra le parti, la Commissione ha ritenuto inapplicabile l'esenzione per categoria prevista dai relativi Regolamenti comunitari⁴, escludendo altresì la possibilità di un'esenzione individuale ai sensi dell'articolo 81.3. La Commissione ha peraltro ritenuto opportuno sanzionare con un'ammenda soltanto il comportamento di Editions Nathan e Bricolux. Infatti, benché Borgione e Smartkids avessero preso parte agli accordi, la società Editions Nathan aveva svolto un ruolo primario e determinante nella conclusione e nella concreta realizzazione di tali intese, mentre Bricolux aveva esercitato un ruolo particolarmente attivo nell'impedire le importazioni parallele di prodotti Nathan in Belgio. La Commissione ha pertanto inflitto a Editions Nathan un'ammenda pari a 60.000 euro, limitando tuttavia a un importo di 1.000 euro la sanzione nei confronti di Bricolux in considerazione delle ridotte dimensioni dell'impresa e della collaborazione da essa prestata alla Commissione nel corso del procedimento.

Un'altra decisione di divieto ai sensi dell'articolo 81.1 è stata adottata dalla Commissione, nel settembre 2000, nei confronti della società Opel Nederland B.V., importatore olandese di autoveicoli della marca Opel, nonché dei concessionari autorizzati appartenenti alla rete di distribuzione Opel in Olanda. Il mercato automobilistico olandese è caratterizzato da livelli di prezzo (al netto delle imposte) significativamente inferiori rispetto agli altri paesi della Comunità, circostanza che ha determinato un forte aumento della domanda di vetture commercializzate nei Paesi Bassi da parte di consumatori residenti in altri Stati membri. Al fine di scoraggiare le esportazioni parallele, Opel Nederland aveva posto in essere strategie destinate a ostacolare la vendita di vetture a clienti, rivenditori autorizzati e consumatori finali, non residenti in Olanda. In particolare, Opel Nederland aveva condotto numerose campagne promozionali in cui erano previsti premi per i concessionari olandesi commisurati esclusivamente alle vendite da essi effettuate nel territorio nazionale. In alcuni casi essa aveva

⁴ Regolamento (CEE) della Commissione n. 1983/83 del 22 giugno 1983 relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CEE a categorie di accordi di distribuzione esclusiva in GUCE L 173/1 del 30 giugno 1983; Regolamento (CE) della Commissione n. 2790/99 del 22 dicembre 1999, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi verticali e pratiche concordate in GUCE L 336/21 del 29 dicembre 1999.

inoltre esplicitamente vietato a tali concessionari di rifornire altri rivenditori autorizzati della rete Opel e di vendere a consumatori finali residenti in altri Stati membri. La Commissione ha ritenuto che le misure adottate da Opel Nederland non potessero essere considerate come atti unilaterali e, come tali, non rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 81.1 del Trattato. Tali misure, piuttosto, erano parte delle relazioni contrattuali intercorrenti fra l'importatore e i suoi concessionari e dovevano intendersi eseguite per mutuo consenso nell'ambito degli esistenti rapporti contrattuali di concessione. La Commissione ha inoltre ritenuto inapplicabile, nel caso di specie, il regime di esenzione stabilito dal Regolamento comunitario in materia di accordi di distribuzione di autoveicoli⁵. Le raccomandazioni della società importatrice riguardavano, infatti, anche le vendite a rivenditori autorizzati e le vendite passive a consumatori finali, restrizioni esplicitamente non ammesse dal Regolamento. Per tali ragioni la Commissione ha ritenuto che la condotta della società Opel Nederland e dei suoi concessionari costituisse un'infrazione particolarmente grave alle regole comunitarie di concorrenza, in quanto concretamente diretta a impedire ai consumatori di beneficiare dei vantaggi offerti dalla libera circolazione dei prodotti all'interno del mercato comune. Nel fissare l'ammenda è stato peraltro considerato il diverso ruolo avuto dalle parti nella definizione e nell'attuazione delle misure volte a limitare o impedire le esportazioni dall'Olanda. La Commissione ha pertanto comminato una sanzione pari a 43 milioni di euro alla società Opel Nederland, mentre non ha imposto alcuna sanzione pecuniaria ai concessionari della rete olandese Opel, ritenendo che questi non avessero svolto un ruolo attivo ai fini dell'infrazione contestata.

Nel dicembre 2000, la Commissione ha riadottato una sua precedente decisione di divieto ai sensi dell'articolo 81 nei confronti della società belga Solvay, leader mondiale nella produzione di carbonato di sodio, e della società tedesca CFK, operante nello stesso mercato. La decisione originaria era stata precedentemente annullata dalla Corte di Giustizia europea per un vizio di forma. L'accordo oggetto della decisione consisteva nella fissazione del volume di vendite di CFK sul mercato tedesco e nell'impegno al riacquisto, da parte di Solvay, delle eventuali eccedenze, al fine di mantenere il prezzo del carbonato di sodio artificialmente elevato su tale mercato. Mentre CFK non aveva fatto appello contro la prima decisione, provvedendo al pagamento della relativa sanzione di 1 milione di euro, Solvay aveva presentato ricorso impugnando il provvedimento della Commissione in quanto l'autenticazione della decisione, consistente nell'apposizione della firma da parte del Presidente e del Segretario Generale della Commissione, era avvenuta successivamente alla notifica della decisione stessa alle parti. Nella sua nuova decisione, la Commissione ha pertanto confermato l'esistenza della violazione, così come la sanzione di 3 milioni di euro comminata nei confronti di Solvay.

⁵ Regolamento (CE) della Commissione n. 1475/95 del 28 giugno 1995, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a categorie di accordi per la distribuzione di autoveicoli e il relativo servizio di assistenza alla clientela in GUCE L 145/25 del 29 giugno 1995.

Un'ultima decisione di divieto, adottata dalla Commissione ai sensi dell'articolo 81.1 nel dicembre 2000, ha riguardato il gruppo britannico JC Bamford (JCB), uno dei principali produttori mondiali di macchinari per la movimentazione a uso dei settori edile, agricolo e industriale, nonché i rivenditori autorizzati appartenenti alla sua rete di distribuzione. Nel corso del procedimento, avviato a seguito di una denuncia presentata da un rivenditore francese non appartenente alla rete distributiva di JCB, la Commissione ha accertato che, a partire dalla fine degli anni Ottanta, il gruppo JCB aveva posto in essere una serie di accordi e pratiche concordate con i propri concessionari esclusivi al fine di segmentare i mercati nazionali e di assicurare ai propri prodotti una protezione territoriale assoluta all'interno del mercato comune. In particolare, le pratiche poste in essere da JCB e dai suoi distributori avevano introdotto restrizioni alle vendite al di fuori dei territori assegnati in esclusiva, nonché all'acquisto di macchinari tra distributori autorizzati in diversi Stati membri, un sistema di incentivi e di penalizzazioni inteso a scoraggiare le vendite all'esterno dei territori esclusivi e, in alcuni casi, meccanismi di fissazione congiunta dei prezzi di rivendita e degli sconti da praticare in diverse aree geografiche. A causa di tali restrizioni, che le risultanze istruttorie hanno dimostrato essere state attuate quanto meno nel Regno Unito, in Francia, in Italia e in Irlanda, gli acquirenti dei prodotti della società JCB non hanno potuto beneficiare delle consistenti differenze di prezzo esistenti tra diversi Stati membri per uno stesso tipo di macchinario. La Commissione ha imposto alle parti di porre fine ai suddetti comportamenti e di modificare i propri accordi in modo da rispettare le regole comunitarie di concorrenza applicabili al settore della distribuzione. Inoltre, in considerazione della gravità delle infrazioni e della loro significativa durata, la Commissione ha inflitto alla sola JCB un'ammenda complessivamente pari a 39,6 milioni di euro, ritenendo invece essenzialmente strumentale il ruolo svolto dai distributori autorizzati della rete JCB.

Nel corso del 2000, la Commissione ha adottato due decisioni di esenzione individuale in relazione ad altrettante fattispecie di collaborazione fra imprese che, pur incidendo in misura sensibile sulla concorrenza e sugli scambi fra Stati membri, sono state ritenute idonee a produrre effetti complessivamente positivi sul mercato e tali da soddisfare le condizioni previste dall'articolo 81.3 del Trattato.

La prima decisione di esenzione individuale è stata adottata nel gennaio 2000 relativamente a un'intesa notificata alla Commissione dal Consiglio Europeo dei Produttori di Apparecchi Domestici (CECED) e volta a ridurre l'impatto ambientale derivante dal consumo di energia elettrica collegato all'utilizzo di lavatrici. All'accordo aveva aderito la quasi totalità dei produttori e importatori di lavatrici a uso domestico operanti nello Spazio economico europeo, i quali si erano impegnati, in particolare, a cessare la produzione e l'importazione di lavatrici caratterizzate da un minore grado di efficienza energetica. Le società aderenti all'accordo si

erano inoltre impegnate a promuovere lo sviluppo e la diffusione delle tecnologie e delle tecniche di risparmio energetico e ad aumentare le informazioni ai consumatori riguardo alle modalità più razionali ed ecologiche di utilizzo delle lavatrici. La Commissione ha ritenuto che, sebbene l'accordo fosse tale da incidere in misura sensibile sulla concorrenza e sul commercio intracomunitario, le condizioni di cui al paragrafo 3 dell'articolo 81 fossero nondimeno soddisfatte, con particolare riferimento ai benefici netti derivanti per i consumatori dalla disponibilità di prodotti più efficienti e tecnologicamente più avanzati, nonché dalla riduzione dei consumi energetici e delle emissioni inquinanti connesse alla generazione di energia elettrica. La Commissione ha rilevato inoltre che l'accordo non avrebbe determinato l'eliminazione della concorrenza tra le parti relativamente ai prezzi e alle caratteristiche generali dei prodotti, né avrebbe in ogni caso precluso le importazioni da parte di terzi. L'esenzione accordata dalla Commissione, la prima relativa a un'intesa mirante a migliorare le caratteristiche ambientali dei prodotti, ha validità fino al 31 dicembre 2001.

La seconda esenzione individuale è stata concessa, nel maggio 2000, a una serie di accordi conclusi tra i membri dell'Unione europea di Radiotelevisione (UER), un'associazione tra enti radiotelevisivi europei che svolge, in particolare, attività di coordinamento e promozione degli scambi di programmi radiofonici e televisivi fra gli associati nell'ambito dell'Eurovisione. Gli accordi esentati avevano a oggetto, tra l'altro, l'acquisizione collettiva e la ripartizione dei diritti relativi alla trasmissione televisiva di avvenimenti sportivi e il regime per l'accesso di terzi ai diritti sui programmi sportivi dell'Eurovisione. La Commissione ha ritenuto che, sebbene le disposizioni contenute in tali accordi fossero suscettibili di restringere la concorrenza fra i membri dell'associazione, esse avrebbero tuttavia determinato miglioramenti rilevanti nella produzione e distribuzione dei servizi televisivi. Attraverso l'acquisizione collettiva e la ripartizione dei diritti, infatti, gli aderenti all'Eurovisione sarebbero stati in grado di assicurare una più vasta diffusione di un maggior numero di eventi sportivi e di migliore qualità. Questo avrebbe determinato, in particolare per le emittenti minori o situate nei paesi più piccoli, un incremento nell'offerta di programmi sportivi di elevata qualità di cui avrebbero beneficiato principalmente i telespettatori. La Commissione ha ritenuto, inoltre, che la cooperazione tra le emittenti all'interno di UER avrebbe potuto contribuire allo sviluppo di un mercato unico europeo nel settore radiotelevisivo. L'esenzione è stata quindi concessa fino al 31 dicembre 2005 e subordinata al rispetto di oneri e condizioni volti principalmente ad assicurare a terzi, a condizioni ragionevoli e non discriminatorie, l'accesso ai contratti relativi ai diritti televisivi acquisiti dall'UER.

Nel periodo di riferimento, la Commissione ha adottato due decisioni di attestazione negativa ai sensi dell'articolo 2 del Regolamento n. 17/62, constatando in entrambi i casi il carattere non restrittivo della concorrenza delle intese a essa notificate.

La prima di tali decisioni, adottata nel giugno 2000, ha riguardato i contratti-tipo di locazione utilizzati per l'affitto di esercizi “*on-licensed*”⁶ dalle società britanniche *Inntrepreneur Pub Company Limited (IPCL)* e *Spring Inns Limited (Spring)*. Le due società, entrambe proprietarie di catene di pub nel Regno Unito, sono controllate dalla società “*The Grand Pub Company Ltd*” (*GPC*). La Commissione ha ritenuto che il mercato interessato fosse quello della distribuzione della birra nei locali destinati alla vendita e al consumo di bevande sul posto e che tale mercato dovesse limitarsi al Regno Unito in ragione delle specifiche caratteristiche della domanda e del contesto regolamentare. I contratti-tipo di locazione in questione includono, in aggiunta al contratto di locazione vero e proprio, vincoli relativi alle modalità di commercializzazione di birra nei locali. In particolare, e salvo alcune specifiche eccezioni, il locatario è tenuto generalmente ad acquistare e vendere nel proprio locale solo le marche di birra indicate da *IPCL* e *Spring*. La Commissione, nella valutazione degli accordi, ha evidenziato il fatto che le parti sono proprietarie di catene di pub e, non essendo integrate a monte nella produzione di birra, non hanno necessariamente interesse a distribuire esclusivamente specifiche marche. Le marche indicate ai locatari dalle parti vengono infatti selezionate tra quelle prodotte da una varietà di operatori nazionali e regionali, per cui i contratti di locazione oggetto della notifica non comportano rischi significativi di restrizione delle opportunità di accesso al mercato britannico *on-licensed* da parte di produttori nazionali ed esteri. In virtù di tali considerazioni la Commissione ha ritenuto che i contratti di esclusiva e gli obblighi contenuti negli accordi notificati non rientrassero nell'ambito di applicazione dell'articolo 81.1 del Trattato.

La seconda decisione di attestazione negativa, adottata nel dicembre 2000, è quella con la quale la Commissione ha esonerato *Unisource*, impresa comune di telecomunicazioni controllata congiuntamente dall'olandese *Koninklijke KPN NV*, dalla svizzera *Swisscom AG* e dalla svedese *Telia Ab*, dall'obbligo di comunicarle regolarmente alcune informazioni, così come stabilito in una precedente decisione d'esenzione adottata nel novembre 1997 nei confronti della medesima impresa. Le imprese madri, pur mantenendo gli accordi fino alla loro scadenza, hanno infatti notificato alla Commissione la loro decisione di abbandonare l'alleanza nella forma inizialmente prevista e di rinunciare all'originaria strategia di espansione internazionale in considerazione dell'evoluzione del mercato delle telecomunicazioni avvenuta negli ultimi anni e delle perdite accumulate nello stesso periodo. In particolare, *Unisource* ha concluso la cessione della maggior parte delle proprie attività, conservando solamente quelle relative alla prestazione di servizi di telecomu-

⁶ Gli esercizi muniti di licenza completa di vendita al minuto e al consumo (*on-licensed*) sono quelli autorizzati a vendere bevande alcoliche per il consumo sia sul luogo di vendita che all'esterno di questo, a differenza degli esercizi muniti unicamente di licenza al minuto (*off-licensed*), come i supermercati, che sono autorizzati a vendere esclusivamente per il consumo esterno ai propri locali.

nizzazione a valore aggiunto a imprese multinazionali. Sono inoltre venuti meno i patti di non concorrenza contenuti negli accordi originari e diventate obsolete le clausole di distribuzione esclusiva tra talune società controllate di Unisource e i suoi azionisti, in quanto tali società sono state cedute o hanno cessato la loro attività. Pertanto, in considerazione della natura dei cambiamenti intervenuti nelle operazioni di Unisource, il rischio di un coordinamento della strategia concorrenziale delle imprese madri è stato ritenuto molto remoto. La Commissione ha quindi revocato la precedente decisione di esenzione, sostituendola con una decisione di attestazione negativa, cioè di non applicabilità dell'articolo 81.1.

Nel corso del 2000 la Commissione si è pronunciata in merito a due casi di violazione dell'articolo 82. Lo sfruttamento abusivo di posizione dominante è stato contestato alle società produttrici di carbonato di sodio Solvay e ICI, entrambe già precedentemente destinatarie di analoghe decisioni della Commissione annullate per vizi di forma dalla Corte di Giustizia nell'aprile 2000. La società belga Solvay è il leader mondiale nel mercato del carbonato di sodio, mentre ICI detiene una posizione dominante nell'analogo mercato del Regno Unito. Le due società avevano posto in essere, nel corso degli anni Ottanta, una serie di pratiche miranti a escludere i potenziali concorrenti nelle rispettive zone di influenza. A tal fine, infatti, Solvay e ICI avevano utilizzato un sistema di fornitura in base al quale esse offrivano, ciascuna nel proprio mercato e ai propri clienti, sconti segreti di entità consistente sulle quantità acquistate in eccesso rispetto a una quota base prestabilita. Inoltre, la concessione di tali sconti e di altre agevolazioni finanziarie veniva subordinata al rispetto, da parte dei clienti, di impegni di approvvigionamento esclusivo. In considerazione della gravità degli effetti restrittivi della concorrenza derivanti dalle pratiche poste in essere dalle due società, la Commissione, nel dicembre 2000, ha pertanto confermato le decisioni precedentemente adottate nei confronti di Solvay e ICI, così come l'entità delle relative sanzioni pari, rispettivamente, a 20 milioni e a 10 milioni di euro.

Con riferimento all'attività di controllo preventivo delle operazioni di concentrazione di dimensione comunitaria, nel corso del 2000 la Commissione ha adottato 345 decisioni in applicazione del Regolamento n. 4064/89⁷. Sei sono i casi in cui la Commissione, ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento, ha disposto il rinvio dell'operazione di concentrazione alle Autorità competenti degli Stati membri interessati; in quattro di questi casi il rinvio è stato soltanto parziale.

La maggior parte delle concentrazioni notificate non presentava aspetti problematici dal punto di vista concorrenziale ed è stata autorizzata senza

⁷ Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, in GUCE L 395/1 del 30 dicembre 1989, come modificato dal Regolamento (CE) n. 1310/97 del Consiglio, del 30 giugno 1997, in GUCE L 180/1 del 9 luglio 1997.

avviare una formale procedura istruttoria. In 28 casi, tuttavia, l'autorizzazione è stata concessa soltanto a seguito di modifiche apportate dalle imprese al progetto di concentrazione originariamente comunicato alla Commissione o subordinatamente al rispetto di impegni specificamente assunti dalle parti al fine di rendere l'operazione compatibile con il mercato comune.

Nello stesso periodo la Commissione ha portato a termine 17 istruttorie relative ad altrettante operazioni di concentrazione. Di queste, 15 si sono concluse con una decisione di autorizzazione, adottata dalla Commissione a seguito di modifiche apportate dalle imprese all'operazione inizialmente notificata (3 casi), ovvero condizionata al rispetto degli impegni assunti dalle parti nel corso del procedimento al fine di eliminare i profili anticoncorrenziali della concentrazione (12 casi). Due operazioni di concentrazione sono state infine vietate, in quanto ritenute incompatibili con il mercato comune.

La prima operazione vietata riguardava l'acquisizione di una partecipazione di controllo di AB Scania da parte di AB Volvo. La Commissione ha ritenuto che in considerazione delle elevate quote di mercato complessivamente detenute dalle parti, la concentrazione, attraverso l'eliminazione del principale concorrente di Volvo, avrebbe sensibilmente modificato, a svantaggio dei clienti, la struttura dei diversi mercati direttamente interessati dall'operazione: quello degli autocarri pesanti in Svezia, Norvegia, Finlandia e Irlanda; degli autobus da turismo in Finlandia e Regno Unito; degli autobus interurbani in Svezia, Danimarca, Norvegia e Finlandia; degli autobus urbani in Svezia, Danimarca, Norvegia, Finlandia e Irlanda. L'indagine ha inoltre rilevato la presenza in tali mercati di consistenti barriere all'entrata legate agli elevati costi degli investimenti in tecnologia, alla necessità di creare un'estesa rete di servizio post-vendita e al significativo grado di fedeltà dei consumatori alle due marche. Ad avviso della Commissione, pertanto, la concentrazione avrebbe permesso a Volvo di acquisire una posizione dominante tale da restringere in misura significativa e durevole la concorrenza nei diversi mercati rilevanti. La Commissione ha inoltre ritenuto che gli impegni proposti da Volvo nel corso del procedimento, peraltro di natura prevalentemente non strutturale e comunque limitati solo ad alcuni dei mercati geografici rilevanti, fossero insufficienti a risolvere i problemi concorrenziali individuati e ha quindi proibito la concentrazione.

La seconda operazione dichiarata incompatibile con il mercato comune è il progetto di fusione tra MCI Worldcom, primo fornitore mondiale di connessioni a Internet, e Sprint Corp., uno dei suoi principali concorrenti. L'operazione, notificata sia alla Commissione che alle autorità antitrust statunitensi, è stata oggetto di un esame parallelo da parte di entrambe le autorità che, pur conducendo indagini indipendenti, in conformità all'accordo di cooperazione concluso nel 1991 tra l'Unione europea e gli Stati Uniti sull'applicazione delle rispettive norme di concorrenza, hanno tuttavia attivamente collaborato tra loro e sono state in grado, grazie al consenso delle parti, di discutere e confrontare le informazioni raccolte nel corso

dei rispettivi procedimenti, nonché i profili anticoncorrenziali dell'operazione e l'efficacia dei possibili rimedi. Sulla base degli elementi emersi nel corso dell'indagine, la Commissione ha ritenuto che, nei quindici Stati membri dell'Unione europea, la nuova impresa risultante dalla fusione avrebbe acquisito una posizione dominante nel mercato dei servizi di connessione globale a Internet e sarebbe stata in grado di influenzare i prezzi praticati dai concorrenti e di fissare i propri indipendentemente dai clienti finali. La Commissione ha inoltre giudicato insufficienti, ai fini di una concreta e immediata soluzione dei problemi concorrenziali derivanti dall'operazione, gli impegni proposti dalle parti relativamente alla cessione delle attività di Sprint nel mercato dei servizi di connessione universale a Internet. La decisione di divieto è stata adottata nonostante il formale ritiro della notificazione effettuato dalle parti il giorno immediatamente precedente alla decisione della Commissione. Quest'ultima ha infatti ritenuto che, essendo stata ormai completata l'istruttoria, il procedimento dovesse comunque concludersi con una decisione formale, anche perché l'accordo tra le parti non era stato formalmente annullato e doveva quindi considerarsi ancora giuridicamente vincolante. Va infine segnalato che il ritiro della notificazione è intervenuto il giorno successivo alla parallela decisione del Dipartimento di Giustizia statunitense di opporsi all'operazione; decisione adottata a seguito di un'indagine che, pur rilevando la sussistenza di effetti anticoncorrenziali anche in relazione ad altri mercati dei servizi di telecomunicazione, è peraltro giunta a conclusioni analoghe a quelle della Commissione circa l'impatto restrittivo della concentrazione sul mercato dei servizi di connessione universale a Internet e l'inadeguatezza dei rimedi al riguardo proposti dalle parti.

Proposta di Regolamento del Consiglio concernente l'applicazione degli articoli 81 e 82

Nel settembre 2000 la Commissione ha pubblicato una proposta di Regolamento concernente la riforma complessiva della disciplina comunitaria in materia di applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato, dando così formalmente avvio alla discussione e all'esame del progetto da parte degli Stati membri, tuttora in corso all'interno del gruppo di lavoro "Concorrenza" del Consiglio.

La proposta della Commissione persegue l'obiettivo di una generale riforma del sistema di applicazione delle regole comunitarie di concorrenza in materia di intese e abusi di posizione dominante, quale attualmente previsto dal Regolamento n. 17/62 del Consiglio. La riforma è volta principalmente a semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi connessi all'attuale regime di notificazione e di preventiva autorizzazione degli accordi, delle decisioni e delle pratiche soggetti al divieto dell'articolo 81.1 del Trattato, e a promuovere un rafforzamento complessivo della politica e degli strumenti di applicazione delle regole comunitarie di tutela della concorrenza, anche attraverso un più efficiente utilizzo delle risorse disponibili.



A tal fine il documento elaborato dalla Commissione prevede in particolare:

- i) il passaggio dall'attuale sistema di notificazione e autorizzazione preventiva degli accordi, delle decisioni e delle pratiche restrittivi della concorrenza ai sensi dell'articolo 81.1, a un regime di "eccezione legale" in base al quale tali accordi, decisioni e pratiche saranno leciti e validi *ab initio*, e senza la necessità di una preventiva decisione in tal senso, laddove siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 81.3;
- ii) che, oltre alla Commissione, anche le autorità di concorrenza e gli organi giudiziari degli Stati membri siano competenti ad accertare la sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 81.3 ai fini dell'inapplicabilità del divieto ex articolo 81.1.

Si tratta di proposte che, qualora accolte, avrebbero effetti innovativi di larga portata e di assoluta rilevanza sull'intero sistema dei rapporti e dei meccanismi istituzionali di tutela della concorrenza in ambito comunitario. La diretta applicabilità dell'articolo 81.3 a opera sia della Commissione, sia delle autorità amministrative e dei giudici nazionali, consentirebbe infatti di ridurre in misura significativa gli oneri amministrativi connessi all'attuale regime autorizzatorio, liberando risorse importanti ai fini di una più efficace azione di individuazione e di sanzionamento delle fattispecie anticoncorrenziali di maggiore gravità, quali gli accordi di cartello, le pratiche di restrizione dell'accesso ai mercati e gli abusi di posizione dominante. Inoltre, l'eliminazione della competenza esclusiva della Commissione nell'applicazione dell'articolo 81.3 favorirebbe una più diffusa applicazione delle norme comunitarie a livello nazionale, creando così i presupposti per una più intensa ed efficace cooperazione sia in senso verticale (tra Commissione e autorità nazionali) sia in senso orizzontale (tra le autorità dei singoli Stati membri).

Oltre alla diretta applicabilità dell'articolo 81.3, la proposta della Commissione prevede il principio dell'applicazione esclusiva del diritto comunitario ai comportamenti d'impresa che siano tali da pregiudicare il commercio tra Stati membri. L'articolo 3 del progetto di Regolamento stabilisce infatti che a tali comportamenti si applicano unicamente le norme del diritto comunitario della concorrenza, a esclusione delle legislazioni nazionali in materia. Questa disposizione, diretta essenzialmente a garantire il trattamento omogeneo e coerente di accordi e pratiche che hanno effetti sugli scambi intracomunitari, modificherebbe quindi sostanzialmente l'attuale sistema di rapporti tra normativa comunitaria e normative nazionali, che ha finora consentito l'applicazione parallela di tali normative entro i limiti fissati dal principio giurisprudenziale del primato del diritto della concorrenza comunitario in caso di conflitto.

Il progetto di Regolamento prevede altresì un rafforzamento complessivo dei poteri di indagine e di sanzionamento della Commissione, tra cui in particolare la possibilità di accedere, previa autorizzazione del giudice nazionale, ai domicili privati del personale delle imprese, di apporre sigilli ai loca-

li e ai documenti aziendali e di esigere dalle imprese aderenti ad associazioni il pagamento di ammende comminate alle stesse associazioni. A questi si aggiungono i poteri attribuiti alla Commissione relativamente all'imposizione di rimedi strutturali, all'adozione di misure provvisorie e all'accettazione di impegni con efficacia vincolante, per le parti, anche nei confronti di terzi.

La proposta stabilisce infine una più stretta collaborazione tra Commissione e autorità nazionali nell'applicazione delle regole comunitarie di concorrenza, basata su meccanismi di informazione reciproca, di consultazione e di coordinamento, al fine di evitare la duplicazione di procedimenti e decisioni formali su medesime fattispecie e di assicurare un'applicazione efficace e coerente della disciplina comunitaria in materia di intese e abusi di posizione dominante. In questa medesima prospettiva il progetto della Commissione prevede inoltre un rafforzamento dei meccanismi di cooperazione orizzontale tra autorità nazionali di concorrenza. Ai fini dell'applicazione delle norme comunitarie di concorrenza viene infatti consentito lo scambio di informazioni confidenziali, sia tra la Commissione e le autorità nazionali, sia tra queste ultime, così come la possibilità per le autorità di concorrenza degli Stati membri di effettuare indagini sul proprio territorio in nome e per conto di altre autorità nazionali.

Riforma del trattamento delle intese orizzontali nel diritto comunitario della concorrenza

Nel novembre 2000, la Commissione ha adottato nuove regole per il trattamento delle intese orizzontali nel diritto comunitario della concorrenza, mediante la revisione e l'aggiornamento dei preesistenti Regolamenti di esenzione in materia di accordi di specializzazione⁸ e di ricerca e sviluppo⁹, nonché la predisposizione di una Comunicazione sull'applicabilità dell'articolo 81 del Trattato agli accordi di cooperazione orizzontale¹⁰.

Analogamente a quanto già avvenuto in sede di revisione della disciplina comunitaria in materia di intese verticali, le nuove regole privilegiano un approccio più flessibile e meno formalistico nella valutazione delle intese orizzontali e orientato, tramite l'utilizzo congiunto di Regolamenti di esenzione e Comunicazioni interpretative, a favorire una sostanziale semplifica-

⁸ Regolamento (CE) n. 2658/2000 della Commissione del 29 novembre 2000 relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi di specializzazione, in GUCE L 304/3 del 5 dicembre 2000, che sostituisce il precedente Regolamento (CEE) n. 417/85 della Commissione del 19 dicembre 1984, in GUCE L 53/1 del 22 febbraio 1985.

⁹ Regolamento CE n. 2659/2000 della Commissione del 29 novembre 2000, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi in materia di ricerca e sviluppo, in GUCE L 304/7 del 5 dicembre 2000, che sostituisce il precedente Regolamento (CEE) n. 418/85 della Commissione del 19 dicembre 1984, in GUCE L 53/5 del 22 febbraio 1985.

¹⁰ Comunicazione della Commissione su *Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 81 del Trattato CE agli accordi di cooperazione orizzontale*, in GUCE C 3/2 del 6 gennaio 2001.

zione delle procedure amministrative e a fornire alle imprese strumenti adeguati per valutare la compatibilità dei singoli accordi con le disposizioni dell'articolo 81. Tale approccio si basa principalmente sull'analisi del potere di mercato eventualmente detenuto dalle imprese partecipanti a un determinato accordo di cooperazione, nonché sulla considerazione del contesto economico nel quale l'accordo stesso si inserisce.

Rispetto ai precedenti, i due nuovi Regolamenti di esenzione per categoria, la cui scadenza è fissata al 31 dicembre 2010, consentono alle imprese margini di libertà e di flessibilità significativamente più ampi relativamente alla scelta delle loro modalità di cooperazione e alla definizione dei relativi rapporti contrattuali. Nel nuovo regime, infatti, il sistema preesistente, basato sull'espressa e dettagliata indicazione delle clausole (cosiddette clausole bianche) coperte dall'esenzione, è stato sostituito da un'esenzione generale applicabile, subordinatamente al rispetto di determinate condizioni, a tutte le previsioni contrattuali attraverso le quali le parti decidono di regolare i propri rapporti di cooperazione in materia di ricerca e sviluppo o di specializzazione.

In linea generale, le condizioni alle quali è subordinato il beneficio dell'esenzione riguardano, da un lato, la quota di mercato complessivamente detenuta dalle imprese concorrenti che partecipano all'accordo e, dall'altro, l'assenza nell'accordo stesso di alcune restrizioni concorrenziali considerate particolarmente gravi. In particolare, per gli accordi di specializzazione e di ricerca e sviluppo cui partecipino imprese tra loro (effettivamente o potenzialmente) concorrenti l'esenzione per categoria è applicabile se la quota di mercato detenuta congiuntamente da tali imprese non supera, rispettivamente, il 20% e il 25%¹¹. Al di sopra di queste soglie, peraltro, gli accordi rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 81.1, possono comunque essere oggetto di una valutazione individuale ai sensi dell'articolo 81.3.

Inoltre, indipendentemente dalla quota di mercato complessivamente detenuta dalle parti, entrambi i Regolamenti prevedono l'esclusione dal beneficio dell'esenzione per gli accordi che contengono restrizioni particolarmente gravi della concorrenza (cosiddette *hard core*), quali ad esempio la fissazione dei prezzi di vendita, la limitazione della produzione o delle vendite e la ripartizione dei mercati o della clientela. Va a tale proposito menzionato che, in presenza di simili clausole restrittive, la non applicabilità dell'esenzione si estende alla totalità dell'accordo¹².

Infine, a differenza di quanto previsto nel Regolamento comunitario sulle intese verticali, il potere di revocare l'esenzione resta attribuito alla competenza esclusiva della Commissione, che può esercitarlo qualora un accordo di spe-

11 Nel precedente Regolamento di esenzione in materia di accordi di ricerca e sviluppo la soglia prevista era invece pari al 20%.

12 Sul principio di non separabilità, si veda in particolare il punto 37 delle linee direttrici in materia di accordi di cooperazione orizzontale.

cializzazione o di ricerca e sviluppo, pur formalmente ricompreso nell'ambito di applicazione del corrispondente Regolamento di esenzione per categoria, produca tuttavia effetti incompatibili con le condizioni di cui all'articolo 81.3.

Le linee direttrici rappresentano l'altro elemento fondamentale della recente riforma delle regole comunitarie di concorrenza in materia di trattamento delle intese orizzontali. La Comunicazione della Commissione illustra infatti i principi generali e i criteri interpretativi per la valutazione, ai sensi dell'articolo 81, degli accordi di cooperazione tra imprese concorrenti¹³. Benché complementari e integrative rispetto ai due citati Regolamenti, le linee guida hanno un ambito di applicazione più ampio che include, oltre agli accordi di specializzazione e di ricerca e sviluppo non coperti dai relativi Regolamenti di esenzione per categoria, anche gli accordi di produzione, di acquisto, di commercializzazione, di standardizzazione e quelli relativi alla tutela dell'ambiente.

Per ciascuna di queste tipologie di accordi le linee direttrici forniscono indicazioni ed esempi specifici riguardo agli elementi da considerare ai fini di una corretta analisi e valutazione delle diverse forme e modalità di cooperazione, sia sotto il profilo dell'applicabilità dell'articolo 81.1, sia in merito alla rispondenza dell'accordo alle condizioni previste dall'articolo 81.3 per un'eventuale esenzione individuale.

L'analisi delle diverse tipologie di accordi fa tuttavia riferimento a un insieme di principi fondamentali sostanzialmente comune. Per quanto riguarda in particolare l'applicabilità dell'articolo 81.1, le linee direttrici ribadiscono la presunzione circa il carattere generalmente restrittivo degli accordi di cooperazione volti a fissare i prezzi, a limitare la produzione e a ripartire i mercati, la clientela o le fonti di approvvigionamento¹⁴. Ciò in ragione degli effetti esclusivamente o prevalentemente negativi che tali accordi normalmente producono sui prezzi, sulle quantità prodotte, sull'innovazione o sulla varietà e la qualità dei beni e servizi offerti, indipendentemente dal potere di mercato detenuto dalle imprese a essi partecipanti.

Al tempo stesso, il documento della Commissione individua come generalmente non restrittive alcune forme di cooperazione che, per loro stessa natura, non implicano un coordinamento del comportamento concorrenziale delle imprese nel mercato. Si tratta, ad esempio, degli accordi tra non concorrenti, degli accordi tra imprese concorrenti che non potrebbero svolgere indipendentemente il progetto o l'attività oggetto della cooperazione, o degli

13 Va peraltro osservato che i criteri contenuti nelle linee direttrici non riguardano l'altro requisito necessario per l'applicabilità dell'articolo 81, cioè la capacità di un determinato accordo di pregiudicare gli scambi intracomunitari, la cui effettiva sussistenza deve pertanto essere valutata caso per caso.

14 Fatta eccezione per i casi in cui tali restrizioni siano direttamente connesse e necessarie all'attuazione di un accordo di per sé non restrittivo (ovvero suscettibile di esenzione), come per esempio le clausole relative all'allocazione della produzione nell'ambito di un'impresa comune di produzione.

accordi che riguardano un'attività che non incide sui principali parametri della concorrenza¹⁵.

Per le altre tipologie di accordi la valutazione in ordine all'applicabilità dell'articolo 81.1 dipende da un esame più approfondito della specifica natura dell'accordo e della posizione di mercato delle imprese, che deve tener conto anche di fattori ulteriori relativi alla struttura e alle caratteristiche dei mercati interessati dalla cooperazione, quali il grado di concentrazione, la stabilità delle quote di mercato nel tempo, le barriere all'entrata, il potere contrattuale degli acquirenti e/o fornitori, le caratteristiche dei prodotti e della domanda. In altre parole, l'idoneità delle modalità di cooperazione prescelte dalle imprese a produrre effetti restrittivi della concorrenza dovrà sempre essere verificata, di volta in volta, sulla base di un'analisi complessiva del contesto economico e di mercato nel quale un determinato accordo è destinato a operare.

Per quanto concerne infine la valutazione degli accordi di cooperazione ai fini di un'eventuale esenzione individuale, le linee direttrici richiamano le condizioni generali stabilite in proposito dall'articolo 81.3, relative alla capacità dell'accordo di generare apprezzabili benefici economici per i consumatori - attraverso il miglioramento della produzione e/o distribuzione dei prodotti, ovvero una più rapida introduzione e diffusione delle innovazioni - senza contestualmente dar luogo alla creazione o al rafforzamento di posizioni dominanti nel mercato o introdurre restrizioni concorrenziali non strettamente necessarie al conseguimento di tali benefici. Per le diverse tipologie di accordo le linee guida forniscono inoltre, anche mediante esempi illustrativi, indicazioni specifiche in merito agli elementi da considerare per verificare se, in che termini e in quali circostanze, una particolare forma di collaborazione tra imprese concorrenti sia in concreto tale da soddisfare ciascuna delle condizioni di cui all'articolo 81.3 e possa quindi essere oggetto di un'esenzione individuale.

Linee direttrici in materia di restrizioni verticali

Nel maggio 2000 la Commissione ha adottato una Comunicazione contenente le linee direttrici in materia di restrizioni verticali¹⁶, completando così il processo di riforma della disciplina comunitaria delle intese verticali, già in larga parte realizzato con l'adozione del relativo Regolamento di esenzione n. 2790/99, entrato effettivamente in vigore nel giugno 2000¹⁷.

¹⁵ Come nel caso degli accordi "puri" di ricerca e sviluppo che non prevedono lo sfruttamento in comune dei risultati tramite la concessione di licenze, la produzione o la commercializzazione.

¹⁶ Comunicazione della Commissione su *Linee direttrici sulle restrizioni verticali*, in GUCE C 291/1 del 13 ottobre 2000.

¹⁷ Regolamento (CE) della Commissione n. 2790/99 del 22 dicembre 1999, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi verticali e pratiche concordate, in GUCE L 336/21 del 29 dicembre 1999.

Le linee guida rappresentano lo strumento interpretativo del citato Regolamento di esenzione per categoria, di cui chiariscono la portata e l'ambito di applicazione. Al tempo stesso, la Comunicazione della Commissione individua e definisce i principi e il quadro analitico generale per l'esame degli accordi verticali non coperti dal Regolamento, al fine di facilitare l'autonoma valutazione da parte delle imprese circa la compatibilità di questi accordi con le regole comunitarie di concorrenza, nonché di garantire l'applicazione omogenea e coerente di tali regole da parte delle autorità antitrust e dei giudici nazionali.

Il documento individua innanzitutto alcune tipologie di intese verticali che normalmente non rientrano nel divieto di cui all'articolo 81.1, in quanto generalmente non suscettibili di restringere in misura apprezzabile la concorrenza o di pregiudicare significativamente gli scambi intracomunitari. Si tratta, in particolare, degli accordi di agenzia commerciale¹⁸, dei cosiddetti accordi di importanza minore e di quelli fra piccole e medie imprese.

Riguardo agli accordi di agenzia, la Commissione specifica che questi sono esclusi dall'applicazione dell'articolo 81.1 laddove il rappresentante non assuma alcun tipo di rischio finanziario o commerciale, o sostenga solo rischi non significativi, in relazione alle attività svolte per conto del rappresentato. Ciò, tuttavia, a condizione che l'accordo non sia tale da agevolare comportamenti collusivi tra imprese concorrenti e non preveda restrizioni (come le clausole di non concorrenza) che producano effetti di esclusione nel mercato rilevante dei beni o servizi oggetto del rapporto contrattuale di agenzia.

Relativamente agli accordi verticali di importanza minore, cioè quelli tra imprese con una quota complessiva di mercato non superiore al 10%¹⁹, e agli accordi tra piccole e medie imprese, le linee guida confermano, in linea generale, la non applicabilità dell'articolo 81.1 in assenza di restrizioni gravi (quali le clausole di fissazione dei prezzi di rivendita o di protezione territoriale) e di effetti cumulativi di limitazione della concorrenza nel mercato rilevante. Viene inoltre precisato che, per mancanza di un interesse comunitario sufficiente, la Commissione si asterrà in genere dall'avviare un procedimento nei confronti di accordi verticali tra piccole e medie imprese eccezionalmente rientranti nell'ambito di applicazione del divieto di cui all'articolo 81.1, a meno che le imprese coinvolte detengano, congiuntamente o individualmente, una posizione dominante in una parte sostanziale del mercato comune.

La Comunicazione fornisce altresì indicazioni in merito alla natura degli accordi verticali oggetto del Regolamento n. 2790/99, alle condizioni di applicabilità o di esclusione dal beneficio dell'esenzione e ai presupposti e

¹⁸ Questa parte delle linee direttrici sostituisce la precedente Comunicazione della Commissione relativa ai contratti di rappresentanza esclusiva stipulati con rappresentanti di commercio, in GUCE 139 del 24 dicembre 1962.

¹⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore che non sono contemplati dall'articolo 81, paragrafo 1, del Trattato, in GUCE C 372/13 del 9 dicembre 1997.

alle procedure per la revoca del beneficio in casi individuali o per l'eventuale disapplicazione del Regolamento in presenza di effetti cumulativi di restrizione della concorrenza in determinati mercati.

In particolare, per quanto riguarda la generale presunzione di legalità prevista dal Regolamento per gli accordi verticali in cui la quota di mercato del fornitore (o dell'acquirente nel caso di accordi di fornitura esclusiva²⁰ non sia superiore al 30%, le linee direttrici precisano che tale quota si riferisce al mercato nel quale i beni o servizi oggetto del contratto vengono venduti (o acquistati, nel caso di accordi di fornitura esclusiva) e non anche ai mercati a monte e a valle. Secondo la Commissione, infatti, in assenza di un significativo potere di mercato gli effetti sui mercati a monte e a valle saranno generalmente limitati e inoltre, in caso contrario, resterebbe comunque la possibilità di revoca del beneficio dell'esenzione da parte della stessa Commissione o di un'autorità nazionale. Ai fini della valutazione individuale di intese non coperte dall'esenzione per categoria saranno invece presi in considerazione tutti i mercati rilevanti eventualmente interessati dalle restrizioni contenute nell'accordo.

Come noto, anche al di sotto della soglia del 30%, l'esenzione per categoria non è applicabile in presenza di restrizioni particolarmente gravi, specificamente previste dal Regolamento, quali la fissazione dei prezzi di rivendita e alcune forme di limitazione delle vendite da parte dell'acquirente²¹. In questi casi, le linee direttrici chiariscono che la non applicabilità dell'esenzione per categoria si estende alla totalità dell'accordo e che la stessa concessione di un'esenzione individuale è da ritenersi improbabile. Analogamente, il Regolamento esclude dall'esenzione per categoria, anche al di sotto della predetta soglia del 30%, determinati obblighi dell'acquirente nei confronti del fornitore, quali gli obblighi di non concorrenza di durata indeterminata o superiore a cinque anni, o quelli che si protraggono dopo la scadenza dell'accordo, nonché gli obblighi che impongano ai membri di un sistema di distribuzione selettiva di non vendere marche di particolari fornitori concorrenti²². La Comunicazione della Commissione precisa tuttavia che in questi casi il Regolamento resta applicabile alla parte restante dell'accordo verticale se questa può essere separata dagli obblighi che non beneficiano dell'esenzione.

Per gli accordi verticali non coperti dal Regolamento n. 2790/99, le linee direttrici confermano l'inesistenza di qualunque presunzione di illegalità e la possibilità che tali accordi non ricadano nell'ambito di applicazione dell'articolo 81.1, ovvero possano beneficiare di un'esenzione individuale ai sensi dell'articolo 81.3. Va peraltro ricordato che nel nuovo regime²³ gli accordi verti-

²⁰ Per fornitura esclusiva si intende qualsiasi obbligo, diretto o indiretto, che impone al fornitore di vendere determinati beni o servizi a un unico acquirente all'interno della Comunità, ai fini di un'utilizzazione specifica o della rivendita.

²¹ Cfr. articolo 4 del Regolamento n. 2790/99.

²² Cfr. articolo 5 del Regolamento n. 2790/99.

²³ Cfr. Regolamento (CE) n. 1216 del Consiglio del 10 giugno 1999, in GUCE L 148/5 del 15 giugno 1999 che modifica il Regolamento n. 17/62/CEE, primo Regolamento di applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato.

cali che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 81.3 possono essere esentati *ex tunc*, cioè dal momento della loro entrata in vigore e non più, come in precedenza, soltanto dalla data della loro notificazione alla Commissione. In questo contesto, le linee guida forniscono pertanto, in rapporto a entrambi i profili dell'articolo 81, una serie di criteri e strumenti interpretativi volti a facilitare l'autonoma valutazione degli accordi verticali da parte delle imprese e a ridurre, per quanto possibile, il ricorso precauzionale alle notifiche preventive alla Commissione.

In tal senso, la Comunicazione precisa innanzitutto che, in linea generale, gli accordi verticali possono determinare preoccupazioni dal punto di vista della concorrenza solo in presenza di uno scarso grado di concorrenza tra prodotti di marche diverse (cosiddetti *interbrand*), cioè qualora esista un certo grado di potere di mercato a livello del fornitore, dell'acquirente, o di entrambi. Dopo un'analisi dei principali effetti negativi e positivi potenzialmente derivanti dalle diverse forme di restrizioni verticali²⁴, le linee direttrici illustrano i parametri generali per la valutazione degli accordi verticali che, per quanto riguarda in particolare l'applicabilità dell'articolo 81.1, deve tener conto, tra gli altri, di fattori quali la posizione di mercato del fornitore, dei concorrenti e dell'acquirente, gli ostacoli all'ingresso di nuovi operatori, il grado di maturità del mercato, il livello della catena commerciale, la natura e le caratteristiche del prodotto, la durata dell'accordo e la diffusione di accordi simili nel mercato interessato. Indicazioni e criteri di analisi più specifici vengono infine forniti con riferimento a un ampio spettro di restrizioni verticali, comprendente gli accordi di non concorrenza, di distribuzione esclusiva e selettiva, di attribuzione esclusiva di clienti, nonché gli accordi di fornitura esclusiva, di franchising, di vendita abbinata e di fissazione verticale dei prezzi.

Comunicazione della Commissione in materia di impegni

Nel dicembre 2000 la Commissione ha adottato una Comunicazione²⁵ relativa alle misure correttive che le imprese, nell'ambito delle procedure di controllo preventivo delle concentrazioni di dimensione comunitaria, possono volontariamente proporre alla Commissione al fine di rimuovere gli eventuali effetti anticoncorrenziali altrimenti derivanti dalla realizzazione dell'operazione nella forma originariamente notificata.

Sulla base dell'esperienza maturata dalla Commissione nel corso di oltre dieci anni di applicazione del Regolamento comunitario sul controllo delle

²⁴ Il documento della Commissione individua in proposito, sulla base dei rispettivi elementi fondamentali, quattro categorie generali di restrizioni verticali, riguardanti in particolare il monomarchismo, gli accordi di distribuzione limitata, l'imposizione dei prezzi di rivendita e la compartimentazione dei mercati.

²⁵ Comunicazione della Commissione concernente le misure correttive considerate adeguate a norma del Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio e del Regolamento (CE) n. 447/98 della Commissione, in GUCE C 68/3 del 2 marzo 2001.

concentrazioni, la Comunicazione definisce i principi generali per la valutazione delle misure correttive, le principali tipologie di impegni finora accettati dalla Commissione nei singoli casi da essa esaminati, nonché le modalità da osservare nella presentazione e nell'attuazione degli impegni.

Il documento specifica innanzitutto che gli impegni presentati dalle parti devono fornire una soluzione soddisfacente e durevole ai problemi concorrenziali sollevati da una determinata operazione di concentrazione e devono poter essere attuati efficacemente entro un breve arco di tempo. A riguardo, la Commissione ritiene che i rimedi di tipo strutturale, come la dismissione di particolari attività, ovvero la cessione di quote in imprese comuni o di partecipazioni di minoranza in imprese concorrenti, siano generalmente quelli più efficaci per ripristinare una concorrenza effettiva. Tali rimedi, infatti, operando direttamente sulla struttura del mercato, impediscono la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante senza richiedere successivamente misure di sorveglianza e di controllo, a medio o a lungo termine, sull'evoluzione del mercato e sui comportamenti delle imprese.

Peraltro, la Commissione non esclude che, in talune circostanze, quali la presenza di accordi di esclusiva, di infrastrutture di rete, ovvero di brevetti, *know-how* o altri diritti di proprietà immateriale, altri tipi di misure correttive possano risultare sufficienti a ripristinare condizioni di concorrenza effettiva nel mercato. Tali rimedi possono consistere nella risoluzione di accordi di fornitura o di distribuzione esclusiva preesistenti, nell'adozione di misure volte a garantire l'accesso di operatori concorrenti alle infrastrutture o alla tecnologia eventualmente indispensabili per consentire l'ingresso nel mercato, ovvero in un insieme di rimedi strutturali e di specifici obblighi di comportamento laddove la combinazione di misure correttive di diversa natura risulti necessaria in funzione delle specifiche caratteristiche dei mercati di volta in volta interessati.

L'onere relativo alla presentazione di impegni grava sulle parti. La Commissione può garantire l'esecuzione degli impegni, subordinando l'autorizzazione al rispetto di apposite condizioni e obblighi. In tal senso, ad esempio, l'attuazione di misure dirette a operare una modifica strutturale del mercato rappresenta una condizione dell'autorizzazione, la cui mancata realizzazione comporta l'automatica inefficacia della dichiarazione di compatibilità dell'operazione. Le fasi di adempimento necessarie ad assicurare l'effettiva attuazione delle misure strutturali, come per esempio la nomina di un fiduciario con mandato irrevocabile per la cessione di determinate attività, costituiscono invece degli obblighi la cui inosservanza può giustificare la revoca dell'autorizzazione da parte della Commissione e l'imposizione di ammende e penalità di mora.

Questi criteri generali sono applicabili sia nella prima fase di esame della notificazione, sia in quella successiva all'avvio di una formale procedura istruttoria. Nella prima fase, la proposta di impegni deve essere presentata

entro il termine perentorio di tre settimane dalla data di ricezione della notificazione. La proposta deve inoltre specificare dettagliatamente gli impegni che le parti intendono assumere, così da consentire una loro valutazione completa e indicare in che modo tali impegni siano idonei a risolvere i problemi concorrenziali individuati dalla Commissione. La Commissione procede quindi alla valutazione degli impegni, consultando le autorità degli Stati membri e, laddove opportuno, anche i terzi eventualmente interessati, come in particolare i concorrenti, gli acquirenti e i fornitori. Se le misure correttive vengono ritenute insufficienti la Commissione ne informa le parti le quali possono a loro volta presentare ulteriori limitate modifiche agli impegni inizialmente offerti, al solo fine di apportare chiarimenti, precisazioni o altri miglioramenti tali da garantire la fattibilità e l'efficacia degli impegni stessi.

Regole analoghe sono previste per la valutazione di impegni proposti nel corso della seconda fase di esame di un'operazione di concentrazione. In questo caso, tuttavia, le proposte di impegni devono essere presentate entro il termine di tre mesi dalla data di avvio della procedura e specificare in modo dettagliato gli aspetti sostanziali dei rimedi offerti e le relative modalità di esecuzione. Le proposte devono inoltre prendere in considerazione tutti i problemi concorrenziali sollevati dalla Commissione nella comunicazione degli addebiti, spiegando in che modo gli impegni offerti risolvano tali problemi. Se, successivamente alla consultazione delle autorità degli Stati membri e, laddove opportuno, dei terzi interessati, le misure correttive proposte risultano insufficienti o inadeguate, la Commissione ne informa le parti. Eventuali successive modifiche degli impegni potranno essere accolte dalla Commissione solo nei casi in cui quest'ultima sia in grado di determinare chiaramente, senza dover ricorrere a ulteriori indagini, l'idoneità dei rimedi a rimuovere i profili anticoncorrenziali della concentrazione e vi sia tempo sufficiente per un'adeguata consultazione degli Stati membri.

Laddove il problema concorrenziale non può essere risolto attraverso l'assunzione di impegni, la Commissione ribadisce che l'unica misura possibile è il divieto dell'operazione di concentrazione. Ciò vale anche nei casi in cui l'ampiezza e la complessità delle misure correttive proposte non consentano alla Commissione di determinare con certezza la permanenza o il ripristino di condizioni di concorrenza effettiva nel mercato.

La Comunicazione precisa infine che le modalità per l'attuazione degli impegni devono essere stabilite caso per caso e, tuttavia, fornisce alcune indicazioni generali in relazione agli impegni che comportano la dismissione di una o più attività. In proposito, la Comunicazione chiarisce che le parti devono fornire una descrizione precisa ed esauriente dell'oggetto della cessione. La scelta dell'acquirente deve essere approvata dalla Commissione e deve trattarsi di un valido concorrente attuale o potenziale, indipendente e non collegato alle parti, in possesso delle risorse finanziarie, dell'esperienza e delle motivazioni necessarie per sviluppare l'azienda ceduta come forza attiva in concorrenza con le parti. Nelle more della dismissione, le parti sono tenute a garantire il mantenimento dell'indipen-

denza, dell'efficienza economica, della commerciabilità e della competitività dell'azienda da dismettere. Quanto alla vigilanza sull'attuazione degli impegni, essa è generalmente affidata a un fiduciario, la cui nomina è approvata dalla Commissione, e il cui ruolo generalmente consiste nel proporre le misure per l'adempiimento degli impegni e la stesura di relazioni periodiche sull'attuazione degli impegni stessi.

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

Nel luglio 2000 la Commissione ha adottato una Comunicazione²⁶ che introduce la possibilità del ricorso a una procedura semplificata per l'esame di alcuni tipi di concentrazione, ritenuti generalmente non problematici da un punto di vista concorrenziale.

La procedura è volta a rendere più efficace e mirato il controllo delle concentrazioni e riguarda alcune tipologie di operazioni che, in base all'esperienza della Commissione, sollevano problemi concorrenziali solo in casi del tutto eccezionali. In tali categorie rientrano in particolare:

- i) l'acquisizione, da parte di due o più imprese, del controllo congiunto di un'impresa comune che non opera (oppure opera solo marginalmente) all'interno dello Spazio Economico Europeo (SEE)²⁷;
- ii) le concentrazioni tra imprese che non operano nello stesso mercato del prodotto e geografico o in mercati posti a monte o a valle;
- iii) le concentrazioni tra imprese che operano negli stessi mercati geografici e del prodotto (orizzontali), o in mercati posti a monte o a valle (verticali), purché le quote di mercato congiunte non superino, rispettivamente, il 15% e il 25%.

Nel valutare se una concentrazione rientra in una delle categorie elencate nella Comunicazione, la Commissione deve essere in grado di verificare in maniera sufficientemente chiara tutte le circostanze del caso. Le imprese parti dell'operazione sono pertanto tenute a fornire dati e informazioni in merito alle possibili definizioni alternative dei mercati del prodotto e geografico rispetto ai quali la concentrazione produce i suoi effetti. La Commissione mantiene, peraltro, piena discrezionalità riguardo alla definizione del mercato rilevante. Nei casi in cui tale valutazione sia difficile oppure appaia problematico il calcolo della quota di mercato detenuta dalle parti della concentrazione, la Commissione non farà uso della procedura semplificata.

²⁶ Comunicazione della Commissione concernente una procedura semplificata per l'esame di determinate concentrazioni a norma del Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, in GUCE C 217/32 del 29 luglio 2000.

²⁷ Tale fattispecie ricorre quando il fatturato dell'impresa comune o delle attività a essa conferite nel territorio SEE è inferiore ai 100 milioni di euro, ovvero il valore complessivo degli elementi dell'attivo trasferiti all'impresa comune nel territorio SEE è inferiore ai 100 milioni di euro.

La Commissione precisa che, in casi eccezionali, concentrazioni che rientrano nelle categorie definite dalla Comunicazione e che normalmente non dovrebbero sollevare seri dubbi riguardo alla loro compatibilità con il mercato comune, possono richiedere analisi maggiormente accurate e decisioni più articolate.

Nella Comunicazione sono contenuti alcuni esempi di concentrazioni per le quali è possibile che la Commissione decida di non fare uso della procedura semplificata. Si tratta in particolare delle concentrazioni che, pur riguardando imprese che non operano sullo stesso mercato rilevante, determinino un aumento del potere di mercato delle parti della concentrazione in conseguenza della combinazione di risorse finanziarie, tecnologiche o di altro tipo; delle concentrazioni conglomerali in cui una o più delle parti della concentrazione detiene, in uno dei mercati in cui risulta operante, una quota di mercato pari o superiore al 25%; dei casi in cui, come nelle operazioni che interessino mercati nuovi o poco sviluppati, sia difficile determinare con precisione la quota di mercato detenuta dalle imprese partecipanti alla concentrazione; ovvero delle concentrazioni in mercati con elevate barriere all'entrata o con altre problematiche concorrenziali.

La Commissione farà comunque ricorso alla procedura normale laddove uno Stato membro sollevi dubbi motivati riguardo al progetto di concentrazione entro tre settimane dalla data del ricevimento della copia della notifica, oppure richieda, ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento n. 4064/89, il rinvio di un'operazione notificata alla Commissione. Analogamente, la procedura normale sarà utilizzata nei casi in cui terzi esprimano obiezioni sufficientemente motivate entro i termini previsti per la presentazione di osservazioni.

Sotto il profilo procedurale, la Comunicazione invita le parti, qualora intendano avvalersi della procedura semplificata, a prendere contatto con la Commissione prima della notifica, per determinare quali informazioni debbano essere fornite. A seguito di quest'ultima alcuni dettagli dell'operazione sono pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, con l'indicazione che essa è suscettibile di essere valutata in forma abbreviata, al fine di consentire a terzi interessati di presentare osservazioni, in particolare laddove ritengano opportuna l'apertura di un'indagine.

Nei casi in cui la Commissione decida di utilizzare la procedura semplificata, adotta una decisione in forma abbreviata. Su questo punto la Commissione ha accolto la proposta avanzata dall'Autorità, modificando quanto previsto nel progetto di Comunicazione, in cui si prevedeva il ricorso in maniera sistematica alla procedura del silenzio assenso.

La decisione assunta in forma abbreviata viene pubblicata, ai sensi dell'articolo 6(1) del Regolamento n. 4064/89, sulla *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* entro un mese dalla notifica, seguendo un formato standard contenente le informazioni in merito alla concentrazione già pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* al momento della notifica (nome delle parti, natura della con-

centrazione, settori economici interessati) e una dichiarazione di compatibilità con il mercato comune della concentrazione in quanto rientrante in una o più delle categorie elencate nella Comunicazione sulla procedura semplificata.

L'approvazione della concentrazione attraverso la procedura semplificata si applica anche alle restrizioni accessorie indicate dalle parti nella notifica che sono direttamente connesse alla realizzazione della concentrazione e a essa necessarie, ai sensi dell'articolo 6 (1)(b) del Regolamento sulle concentrazioni. La relazione diretta con la concentrazione e la necessità delle restrizioni accessorie è valutata, anche nel caso della procedura semplificata, con riferimento ai criteri oggettivi della connessione diretta e della necessità, così come previsto nella Comunicazione della Commissione relativa alle restrizioni accessorie alle operazioni di concentrazione.²⁸

Rapporto valutativo della Commissione sull'applicazione del Regolamento comunitario di esenzione per gli accordi di distribuzione di autoveicoli

Nel novembre 2000 la Commissione ha approvato un rapporto valutativo²⁹ concernente l'esperienza maturata nell'applicazione del Regolamento comunitario di esenzione n. 1475/95 relativo agli accordi di distribuzione di autoveicoli³⁰. Il rapporto è volto a fornire una valutazione complessiva degli effetti derivanti dall'applicazione del Regolamento, con particolare riguardo all'impatto degli accordi esentati sui differenziali di prezzo degli autoveicoli tra i diversi Stati membri e sulla qualità del servizio offerto ai consumatori finali.

Con la pubblicazione del documento la Commissione ha inteso avviare il processo attraverso il quale dovranno essere definite le scelte comunitarie concernenti il regime giuridico applicabile agli accordi di distribuzione autoveicoli successivamente alla scadenza del vigente Regolamento di esenzione, fissata al 30 settembre 2002. Il rapporto è pertanto principalmente finalizzato all'illustrazione e all'analisi delle informazioni e degli elementi di fatto disponibili, rinviando a un momento successivo la formulazione di specifiche proposte di riforma da parte della Commissione.

Il rapporto si articola in tre principali capitoli, rispettivamente concernenti la vigente disciplina comunitaria degli accordi di distribuzione autoveicoli, l'attuale struttura del settore e l'analisi delle restrizioni consentite dal vigente Regolamento di esenzione in rapporto alle dinamiche concorrenziali dei mercati interessati.

²⁸ GUCE C 203/5 del 14 agosto 1990.

²⁹ Rapporto valutativo sull'applicazione del Regolamento (CE) della Commissione n. 1475/95 (COM(2000)743 del 15 novembre 2000).

³⁰ Regolamento (CE) n. 1475/95 della Commissione, del 28 giugno 1995, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del trattato a categorie di accordi per la distribuzione di autoveicoli e il relativo servizio di assistenza alla clientela, in GUCE L 145/25 del 29 giugno 1995.

Il documento analizza in particolare se i presupposti sulla base dei quali era stato adottato il Regolamento di esenzione per il settore della distribuzione autoveicoli sussistano ancora e se gli obiettivi perseguiti siano stati effettivamente raggiunti. Sotto quest'ultimo profilo la Commissione conclude osservando che alcuni di questi obiettivi non sono stati pienamente conseguiti e che, in particolare, i consumatori non sembrano aver ottenuto una congrua parte dei benefici derivanti dall'istituzione, nel 1993, di un mercato unico europeo.

La riflessione sulla revisione del Regolamento n. 1475/95 si colloca all'interno del disegno generale di riforma della disciplina comunitaria in materia di trattamento delle intese verticali già in larga parte realizzato attraverso l'adozione, da parte della Commissione, del Regolamento di esenzione n. 2790/99 sugli accordi verticali e della relativa Comunicazione interpretativa³¹. La possibilità di estendere al settore della distribuzione di autoveicoli il nuovo regime comunitario in materia di accordi verticali rappresenterà quindi, verosimilmente, uno dei temi centrali del processo di riforma del Regolamento n. 1475/95.

ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO (OCSE)

Nel corso del 2000 il Comitato "Diritto e politica della concorrenza" dell'OCSE ha proseguito la propria attività di analisi e di approfondimento su temi in vario modo connessi alla politica della concorrenza, al fine di promuovere, attraverso la cooperazione e lo scambio di esperienze tra i paesi membri dell'organizzazione, una sempre maggiore convergenza dei criteri di interpretazione e di applicazione delle normative nazionali di tutela della concorrenza³².

In particolare, nell'ambito della tavola rotonda su "Operazioni di concentrazione nei mercati finanziari", il Comitato ha discusso le peculiarità del settore bancario, con particolare riguardo alle differenziazioni esistenti tra gli Stati membri in merito alla definizione del mercato rilevante. Sotto il profilo geografico, infatti, mentre in molti altri paesi, tra cui l'Italia, il mercato geografico dei depositi viene considerato di dimensioni provinciali, negli Stati Uniti, in considerazione dello sviluppo di Internet, esso assume dimensioni più ampie e solo il mercato dei crediti personali e alle piccole imprese risulta ancora avere natura locale. Dal punto di vista del prodotto, invece, particolare attenzione è stata dedicata alla questione se e in che misura i prodotti assicurativi, soprattutto quelli assicurativi del ramo vita, siano sostituibili con quelli bancari. La discussione si è poi incentrata sulle barriere all'entrata e sulla valutazione delle operazioni di concentrazione tra banche, nonché sull'alternativa tra rimedi strutturali e comportamentali.

³¹ Comunicazione della Commissione su *Linee direttrici sulle restrizioni verticali*, in GUCE C 291/1 del 13 ottobre 2000.

³² I documenti pubblici relativi all'attività del Comitato OCSE "Diritto e politica della concorrenza" sono accessibili sul sito <http://www.oecd.org/daf/clp/publications.htm>.

Nella tavola rotonda sulle “Imprese comuni” è emerso che nelle diverse legislazioni nazionali sulla concorrenza tali imprese non rappresentano una categoria univocamente definita e vengono a volte considerate sia come concentrazioni che come intese. Nella maggior parte delle giurisdizioni europee, l’inquadramento come concentrazione o intesa implica l’applicazione di procedure e standard di valutazione differenziati. Un’ulteriore implicazione è rappresentata dalla circostanza che, mentre per le intese restrittive è generalmente previsto un regime di esenzione, in alcune giurisdizioni non vi è un sistema di autorizzazione delle operazioni di concentrazione che presentino aspetti anticoncorrenziali, ma conducano a miglioramenti di efficienza. Nella maggior parte delle giurisdizioni europee la trattazione delle imprese comuni è quindi particolarmente complessa, soprattutto per quanto riguarda l’inquadramento giuridico della fattispecie. Per le imprese comuni rientranti nell’ambito di applicazione del diritto comunitario, le recenti modifiche apportate al Regolamento CE sulle concentrazioni hanno in parte attenuato il problema, almeno dal punto di vista procedurale. Nei paesi extra europei invece, la qualificazione giuridica dell’impresa comune come operazione di concentrazione o come intesa è meno importante rispetto all’analisi economica dei suoi effetti potenziali. In ogni caso, in alcune giurisdizioni, può sussistere la necessità di delineare con maggiore precisione quali fattispecie siano oggetto di una valutazione *per sé*, e quali invece debbano essere esaminate sulla base di un’analisi caso per caso (*rule of reason*).

Nella tavola rotonda su “Commercio elettronico e concorrenza” sono state discusse alcune delle questioni collegate all’*e-commerce*, dal controllo delle infrastrutture, alle prospettive di sviluppo, alle principali questioni antitrust finora affrontate nelle varie giurisdizioni. Particolare rilievo ha assunto la discussione relativa alla definizione del mercato del prodotto nel caso del commercio elettronico e la sostituibilità tra vendita interattiva e distribuzione tradizionale. È stato, inoltre, sottolineato che la fornitura di prodotti e servizi via Internet nei rapporti tra imprese (cosiddetto *business-to-business*, o B2B) è suscettibile di produrre significativi effetti di rete, cosa che non si verifica nel caso di vendite *on-line* al consumatore finale. Ciò differenzia le problematiche concorrenziali che si pongono per i due tipi di servizio; in particolare, il settore del B2B presenta significative possibilità di collusione, con problematiche analoghe a quelle sollevate dalle tradizionali centrali di acquisto.

Il Comitato ha discusso, inoltre, il rapporto sulla politica della concorrenza in Italia predisposto dal Segretariato nell’ambito del progetto OCSE sulla riforma della regolamentazione. Il Segretariato ha osservato che in dieci anni di attività l’Autorità italiana è riuscita ad acquisire un ruolo importante nel contesto istituzionale italiano e una reputazione di serietà e rigore. Anche le proposte di miglioramento contenute nel rapporto sono sostanzialmente marginali e riflettono le preoccupazioni e i rilievi espressi in numerose occasioni dalla stessa Autorità. In particolare, nelle sue conclusioni il Segretariato ha suggerito di: i) rimuovere i vincoli regolamentari che ingiustificatamente frenano il processo concorrenziale; ii)

promuovere la concorrenza nei servizi pubblici locali; iii) includere la politica della concorrenza nel processo volto ad assicurare la qualità della legislazione; iv) migliorare le possibilità di identificare cartelli segreti, rendendo possibile l'adozione di programmi di clemenza; v) dare all'autorità il potere di adottare misure cautelari; vi) introdurre un regime sanzionatorio anche per la pubblicità ingannevole; vii) allungare i tempi per il controllo preventivo delle operazioni di concentrazione, adeguandoli a quelli prevalenti a livello comunitario.

Nel giugno 2000 il Consiglio dei Ministri OCSE ha approvato un rapporto predisposto dal Comitato³³ che traccia un bilancio sulle esperienze maturate dagli Stati membri in merito all'applicazione della Raccomandazione del Consiglio del 25 marzo 1998 relativa al rafforzamento dell'azione di contrasto nei confronti degli accordi e delle pratiche di cartello volti a fissare i prezzi, a limitare la produzione, a ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento³⁴. Il rapporto, la cui stesura era prevista nella stessa Raccomandazione, sottolinea il ruolo positivo che questa ha esercitato nel favorire in alcuni Stati membri il rafforzamento delle normative antitrust, attraverso l'incremento delle sanzioni previste o l'eliminazione di esenzioni precedentemente vigenti. Minori progressi sono stati invece compiuti nella realizzazione di una più efficace cooperazione internazionale, soprattutto a causa dei vincoli esistenti allo scambio di informazioni. Nel rapporto è contenuto anche un programma di lavoro triennale per il Segretariato OCSE incentrato sulla raccolta e la diffusione di informazioni in merito agli effetti negativi dei cartelli e su un più approfondito esame dei vincoli normativi alla cooperazione internazionale nella lotta contro i cartelli.

Il Gruppo di Lavoro "Concorrenza e regolamentazione" del Comitato per il diritto e la politica della concorrenza ha proseguito nell'analisi, anche tramite l'organizzazione di tavole rotonde, di una pluralità di settori economici di rilievo, al fine di verificare l'efficacia della regolamentazione in vigore e di formulare proposte di riforma delle normative esistenti volte a promuovere il funzionamento della concorrenza e del mercato.

Nella tavola rotonda su "Concorrenza e regolazione nel settore del gas naturale" la discussione si è incentrata, in primo luogo, sull'introduzione della concorrenza nel settore del gas naturale. In proposito sono state illustrate le esperienze dei diversi paesi membri, sottolineando le differenze delle varie politiche nazionali di regolamentazione, in particolare per quanto riguarda le attività liberalizzate e l'adozione o meno di forme di separazione verticale. Sono state quindi discusse le diverse opzioni normative relative all'introduzione di autorità di regolamentazione settoriale. E' emerso, in proposito, che la maggior parte dei paesi ha già istituito, o è in procinto di farlo, una specifica autorità indipendente di regolamentazione, alla quale sono generalmente

33 *New Initiatives, Old Problems: A Report on Implementing the Hard Core Cartel Recommendation and Improving Co-operation* (OECD 2000).

34 *OECD Recommendation Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels* (C(98)35/Final).

attribuite anche le competenze relative al settore dell'energia elettrica. Vi sono, tuttavia, interessanti eccezioni. In Nuova Zelanda non esiste alcuna forma di regolamentazione settoriale, mentre in altri paesi, tra cui Australia, Messico e Olanda, l'autorità di concorrenza ha assunto molte delle competenze tradizionalmente attribuite a organismi di regolazione settoriale. Si è, infine, discusso degli interventi antitrust nel settore del gas naturale. In tutti i paesi la legge sulla concorrenza viene applicata pienamente, anche se generalmente le attività specificamente autorizzate dall'autorità di regolazione sono esenti dall'applicazione della normativa antitrust. Ampio spazio ha assunto la questione se il gas debba essere considerato come parte di un più ampio mercato genericamente denominato "mercato dell'energia". Si tratta di una questione certamente rilevante, in quanto se il prezzo del gas è adeguatamente regolato in base al prezzo di altri carburanti, minore risulta l'esigenza di una regolamentazione specifica, come pure la necessità di controlli da parte delle autorità di concorrenza nel settore del gas. A questa domanda sono state fornite risposte diverse, in relazione alle differenti condizioni che caratterizzano i vari mercati in ciascun paese. Oggetto di discussione, infine, sono stati alcuni aspetti problematici relativi a casi di concentrazione tra imprese di gas naturale e imprese operanti nel settore dell'energia elettrica. Tali casi presentano aspetti di integrazione orizzontale e verticale. Vi è integrazione orizzontale in quanto sia l'energia elettrica che il gas appartengono al mercato più ampio delle fonti di energia. D'altra parte, vi è integrazione verticale perché l'impiego di gas naturale per la generazione di energia elettrica è un fenomeno in rapido sviluppo in tutti i paesi OCSE. Dalla discussione è emersa l'esistenza di posizioni differenti assunte in proposito dalla Commissione europea e dall'Autorità australiana per la concorrenza.

Nella tavola rotonda su "Concorrenza e regolamentazione nella produzione e distribuzione di farmaci" particolare attenzione è stata dedicata ai diritti di proprietà intellettuale e al processo di approvazione dei farmaci. Dalla discussione è emerso che, sebbene tutti gli Stati membri dell'OCSE siano firmatari dell'accordo TRIPS (Trade-Related Intellectual Property Rights Agreement), che ha introdotto un periodo minimo di protezione per i brevetti pari a 20 anni dalla notifica, il periodo effettivo di sfruttamento commerciale dei brevetti farmaceutici risulta diverso da paese a paese a causa delle differenti modalità con le quali viene calcolato il tempo richiesto per l'approvazione di nuovi farmaci. La tavola rotonda ha, inoltre, affrontato i diversi aspetti connessi agli effetti sulla domanda di farmaci derivanti dalla presenza di assicurazioni sanitarie, alle forme di regolamentazione del prezzo dei farmaci, nonché alle modalità di organizzazione delle farmacie. Complessivamente è emersa l'esigenza di assicurare i giusti incentivi per controllare la domanda di prodotti farmaceutici e di una maggiore apertura alla concorrenza dei mercati della distribuzione e della vendita al dettaglio. In tal senso è stata suggerita l'opportunità di favorire una contribuzione economica almeno parziale dei pazienti, al fine di rafforzare gli incentivi all'acquisto di medicine meno costose. In proposito si è anche osservato che una possibile

soluzione al riguardo potrebbe essere la regolamentazione del prezzo all'ingrosso dei farmaci, piuttosto che del prezzo finale, lasciando così ai meccanismi concorrenziali il compito di disciplinare il comportamento delle farmacie nella fissazione dei prezzi al consumatore finale. Si è poi sottolineata l'importanza dell'applicazione del diritto della concorrenza e sono stati presentati alcuni casi, compresi quelli affrontati dalla Commissione europea in materia di operazioni di concentrazione, di commercializzazione congiunta e di accordi di co-promozione. Dalla discussione è emersa l'esistenza di varie modalità attraverso le quali l'efficace applicazione del diritto della concorrenza può contribuire ad accrescere la concorrenza nel settore farmaceutico a beneficio dei consumatori.

In una tavola rotonda su "Concorrenza e regolazione nel trasporto su strada" sono state esaminate, in particolare, le problematiche concorrenziali esistenti nei tre distinti settori del trasporto merci su strada, dell'autotrasporto di passeggeri e dei taxi, ciascuno caratterizzato da uno specifico contesto economico e regolamentare. La maggior parte dei paesi OCSE ha liberalizzato i servizi di trasporto merci su strada in ambito nazionale, attraverso una rimozione dei controlli sugli ingressi nel mercato e sulle tariffe applicate, rafforzando al contempo quelli relativi alla sicurezza e all'impatto ambientale dei mezzi di trasporto. I miglioramenti ottenuti in termini di riduzione dei costi e di miglioramento della qualità dei servizi offerti in questo settore hanno, tra l'altro, contribuito a generare un forte impulso alle politiche di riforma complessiva della regolamentazione. Ciononostante, la liberalizzazione non è ancora estesa a tutti i paesi OCSE. Inoltre, anche tra quei paesi che hanno già liberalizzato tale settore, e soprattutto al di fuori delle aree di libero scambio come l'Unione europea, il sistema internazionale dei trasporti su strada continua a essere regolato da accordi bilaterali fortemente restrittivi.

Per quanto concerne il settore dell'autotrasporto di passeggeri, alcuni paesi OCSE hanno completamente liberalizzato il servizio a lunga distanza, ma la struttura del mercato, nonostante alcune notevoli differenze dimensionali, continua a essere caratterizzata dalla presenza di un unico operatore nazionale. Sembra quindi che in tale ambito sussistano sostanziali economie di scala e di gamma che favoriscono la permanenza di assetti sostanzialmente monopolistici, pur in presenza di un certo livello di concorrenza relativamente ad alcune specifiche tratte.

Riguardo al settore dei taxi, la discussione ha evidenziato come di per sé si tratti di un mercato non molto competitivo, alla luce degli elevati costi di scelta per il consumatore e dei rischi di sfruttamento a carico di quest'ultimo. È emerso, tuttavia, che la regolamentazione del settore ha spesso ingiustificatamente ristretto la concorrenza, limitando il numero delle licenze di taxi disponibili e determinando significative posizioni di rendita. L'analisi delle politiche di liberalizzazione intraprese da alcuni paesi nel settore ha inoltre evidenziato risultati non sempre positivi in termini di efficienza del servizio e di livello dei prezzi. In tal senso, durante la discussione è stata ribadita l'im-

portanza di favorire una minore parcellizzazione della proprietà delle licenze, consentendo l'accorpamento e l'assegnazione di una pluralità di licenze a operatori organizzati in forma societaria al fine di assicurare, tramite un più efficace coordinamento del servizio, il miglioramento qualitativo e quantitativo delle prestazioni.

Nell'ambito del Gruppo di Lavoro su "Concorrenza e cooperazione internazionale" ampio spazio è stato dedicato alle modalità di applicazione della citata Raccomandazione OCSE sulla repressione dei cartelli "hard-core". La lotta contro i cartelli internazionali rappresenta infatti una delle priorità nell'attività svolta dall'OCSE volta ad assicurare che la crescente globalizzazione economica conduca a benefici per i consumatori e per l'intera società. La riflessione si è incentrata sul tentativo di quantificare l'impatto negativo dei cartelli in ambito internazionale, e tutte le delegazioni intervenute hanno sottolineato la difficoltà di ottenere stime precise in tal senso. Il secondo tema di approfondimento ha riguardato la determinazione della sanzione ottimale per gli accordi e le pratiche di cartello e i metodi attualmente seguiti nelle varie giurisdizioni per determinare le relative sanzioni. In questo contesto il Gruppo di Lavoro ha anche esaminato i temi connessi all'introduzione, alle modalità di funzionamento e all'efficacia dei programmi di clemenza. Si tratta di strumenti volti ad assicurare la riduzione o la non imposizione delle sanzioni previste dalla normativa di concorrenza alle imprese che collaborano nelle indagini antitrust, ad esempio fornendo alle autorità di concorrenza informazioni ed elementi di prova in ordine all'esistenza e alla natura di accordi e pratiche di cartello, nonché all'identità delle imprese partecipanti. Negli Stati Uniti, tali programmi garantiscono, sia alle imprese che alle persone fisiche, l'immunità dalle conseguenze di natura penale derivanti dalla violazione delle norme che vietano gli accordi di fissazione dei prezzi, di limitazione della produzione o di ripartizione dei mercati, pur non eliminando la responsabilità civile in materia di risarcimento del danno. Nel corso degli ultimi anni, la collaborazione incentivata da questi programmi ha consentito l'individuazione e il sanzionamento di numerosi accordi di cartello posti in essere, in diversi mercati, dai principali operatori a livello mondiale. Anche l'Unione europea, seppure più recentemente, ha adottato un proprio programma di clemenza che sembra aver dato buoni risultati e che la Commissione intende ulteriormente rafforzare. Tra gli altri paesi, solo il Regno Unito, a seguito della riforma della propria normativa della concorrenza, ha introdotto un programma di clemenza analogo a quello degli Stati Uniti.

Il Gruppo di Lavoro congiunto "Commercio e Concorrenza" ha proseguito nell'analisi delle tematiche relative ai rapporti tra politica commerciale e politica antitrust attraverso l'esame di vari documenti predisposti dal Segretariato, uno dei quali relativo ai principi e alle regole dell'OMC e delle normative di tutela della concorrenza riguardo alle imprese con diritti speciali ed esclusivi.

ORGANIZZAZIONE MONDIALE PER IL COMMERCIO (OMC)

Nel corso del 2000 sono proseguite le riunioni del Gruppo di Lavoro “Commercio e Concorrenza” istituito presso l’OMC con l’obiettivo di approfondire le questioni relative all’interazione tra le politiche commerciali e le politiche della concorrenza. Le riunioni del Gruppo, svoltesi nei mesi di giugno e ottobre, hanno continuato la riflessione, già avviata nell’anno precedente, in relazione ai seguenti temi:

- i) il ruolo nella politica di concorrenza dei principi, vigenti nell’ambito dell’OMC, del trattamento nazionale, della trasparenza e della nazione più favorita;
- ii) le modalità di promozione della cooperazione tra gli Stati membri dell’OMC in materia di concorrenza, con specifico riferimento alle attività di assistenza tecnica;
- iii) il contributo della politica della concorrenza per il raggiungimento degli obiettivi dell’OMC, tra cui in particolare quello della promozione del commercio internazionale.

Nel corso delle riunioni, ampio spazio è stato dedicato all’analisi delle possibili iniziative multilaterali, in particolare nell’ambito dell’OMC, che la comunità internazionale potrebbe adottare al fine di assicurare lo sviluppo di mercati concorrenziali e di scambi commerciali non distorti da pratiche anti-concorrenziali con effetti transfrontalieri. Tali iniziative rappresenterebbero un complemento delle forme di cooperazione bilaterale e regionale già esistenti.

In particolare, la Commissione e gli Stati membri dell’Unione europea hanno presentato una proposta, relativa all’adozione di un accordo multilaterale di regole della concorrenza da sottoscrivere in ambito OMC. La proposta si articola in tre principali linee di intervento: i) l’adozione di principi antitrust di base (*core principles*) da incorporare nelle legislazioni nazionali e applicare da parte di tutti gli Stati membri; ii) l’adozione di regole di cooperazione internazionale in materia antitrust; iii) la definizione di un incisivo programma di assistenza tecnica volto a facilitare l’applicazione delle regole e dei principi a fondamento dell’accordo multilaterale.

Sotto il primo profilo, la proposta comporterebbe, da parte dei paesi membri dell’OMC, un graduale impegno a:

- i) adottare normative antitrust e costituire un’autorità della concorrenza dotata di adeguati poteri di intervento;
- ii) assicurare un quadro legislativo basato sul principio della non-discriminazione nell’applicazione delle norme antitrust in funzione della nazionalità dell’impresa;
- iii) introdurre regole che assicurino la trasparenza del quadro normativo, con particolare riferimento a eventuali esclusioni settoriali;

- iv) adottare principi di “giusto processo” riguardo alle indagini relative a violazioni antitrust, comprese, in particolare, le regole a protezione delle informazioni riservate;
- v) assicurare un severo trattamento dei cartelli “hard-core”, volti alla fissazione dei prezzi e/o delle quantità prodotte e alla ripartizione dei mercati, eventualmente rafforzando la cooperazione internazionale riguardo a queste pratiche.

La proposta della Commissione e degli Stati membri prevede, inoltre, modalità di cooperazione volontaria volte ad assicurare una più efficace lotta contro le pratiche anticoncorrenziali con effetti transfrontalieri. All’OMC sarebbe, infine, richiesto di avviare un programma di assistenza tecnica a favore dei paesi in via di sviluppo, in stretta collaborazione con le altre organizzazioni internazionali che svolgono analoga attività.

Nel corso delle riunioni del Gruppo di lavoro alcuni paesi, tra cui il Canada, la Svizzera, la Corea del Sud e il Giappone hanno confermato il loro sostegno all’avvio di negoziati volti alla conclusione di un accordo multilaterale. Il Canada e la Svizzera hanno sottolineato come le clausole di tale accordo relative alla cooperazione internazionale debbano avere una chiara natura volontaria, escludendo qualsiasi forma di obbligatorietà. Il Giappone ha rilevato l’importanza di un quadro multilaterale che permetta di evitare frizioni tra Stati membri dell’OMC derivanti dall’applicazione extraterritoriale delle normative nazionali antitrust.

Alcuni paesi in via di sviluppo, in particolare Malesia, Pakistan, Filippine, Kenia, India e Indonesia, pur rilevando i potenziali benefici per la comunità internazionale derivanti da un accordo multilaterale di regole della concorrenza, hanno sottolineato la necessità, prima di dare avvio a negoziati, di proseguire nell’approfondimento dei suoi possibili contenuti e delle conseguenze che tale accordo comporterebbe per i paesi meno avanzati. In particolare, è stato rilevato come tali paesi stiano già affrontando notevoli difficoltà per assicurare la piena applicazione degli accordi dell’Uruguay Round esistenti in ambito OMC e che l’adozione di un nuovo accordo multilaterale potrebbe aggravare ulteriormente tali difficoltà.

Alcuni paesi in via di sviluppo hanno rilevato, inoltre, come al fine di favorire una più diffusa concorrenza internazionale appaiano prioritarie, rispetto a un accordo sulla tutela della concorrenza, riforme in senso pro-concorrenziale in alcune aree, principalmente in materia di antidumping, di agricoltura e di servizi, nelle quali le regole e le pratiche commerciali esistenti sono ritenute fortemente restrittive della concorrenza e lesive degli interessi dei paesi in via di sviluppo. La Malesia, l’India e le Filippine, invece, hanno rilevato come alcuni paesi, quali il Giappone e la Corea del Sud, che hanno conseguito elevati tassi di crescita e un notevole grado di industrializzazione, abbiano raggiunto tali risultati attraverso politiche industriali fondate sulla promozione di

cartelli tra imprese e la protezione di monopoli nazionali. Un accordo multilaterale, secondo questi paesi, potrebbe impedire ai paesi in via di sviluppo di adottare analoghe politiche per favorire il conseguimento di obiettivi di crescita e di rapida industrializzazione dei propri sistemi economici.

Molte delle delegazioni intervenute hanno peraltro sottolineato l'importante ruolo esercitato dalle autorità di concorrenza nazionali nella promozione di riforme della regolamentazione volte alla rimozione delle barriere governative alla concorrenza non giustificate da ragioni di interesse pubblico. Atteso che le riforme della regolamentazione in senso proconcorrenziale favoriscono l'accesso ai mercati, l'azione delle autorità di tutela della concorrenza contribuisce pertanto in maniera significativa all'obiettivo dell'OMC di sviluppo del commercio internazionale.

Nel novembre 2000 si è infine tenuta un'ulteriore riunione dedicata esclusivamente all'approvazione della relazione predisposta dal Segretariato OMC sull'attività svolta dal Gruppo di Lavoro nel corso del 2000 e in seguito trasmessa al Consiglio Generale dei Ministri OMC.

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

Nel settembre 2000 si è svolta a Ginevra, sotto l'egida dell'UNCTAD, la Quarta Conferenza delle Nazioni Unite per la revisione dell'"Insieme dei principi e regole eque convenute a livello multilaterale per il controllo delle pratiche commerciali restrittive" (*United Nations Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices*). Il documento, adottato con la risoluzione 35/6 approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 5 dicembre 1980, costituisce un codice di condotta volontario relativo alla lotta contro le pratiche anticoncorrenziali e si rivolge sia agli Stati membri sia alle imprese.

Obiettivo del "Set" è quello di assicurare che i benefici derivanti dalla liberalizzazione del commercio e degli investimenti, con particolare riferimento a quelli a favore dei paesi in via di sviluppo (PVS), non risultino distorti da pratiche anticoncorrenziali poste in essere dalle imprese³⁵. Il "Set" raccomanda inoltre lo sviluppo della cooperazione internazionale attraverso il ricorso a consultazioni bilaterali e multilaterali, lo scambio di informazioni non confidenziali, nonché la cooperazione e il coordinamento nell'attività di applicazione delle normative nazionali.

³⁵ Tale obiettivo deve essere promosso dall'azione di tutela della concorrenza svolta dagli Stati membri che deve essere indirizzata verso la promozione dell'efficienza, dello sviluppo economico e del benessere dei consumatori. Il Set esorta, a riguardo, tutti gli Stati membri ad adottare e applicare con efficacia normative sulla concorrenza. Il Set richiede ai paesi industrializzati di garantire un trattamento "preferenziale e differenziato" nell'applicazione dei principi di tutela della concorrenza nei casi in cui si verificano effetti sui paesi in via di sviluppo, tenendo conto in particolare dell'esigenza prioritaria di tali paesi di promuovere lo sviluppo delle proprie industrie nazionali.

L'importanza a livello internazionale del "Set" è dovuta al fatto che esso costituisce attualmente l'unico strumento multilaterale, anche se non vincolante, in materia di cooperazione internazionale per la tutela della concorrenza, sottoscritto sia dai paesi industrializzati sia dai paesi in via di sviluppo. L'UNCTAD, infatti, riunisce un numero di paesi molto elevato e più ampio rispetto all'OMC, includendo in particolare la Russia, la Cina e un maggior numero di paesi in via di sviluppo.

Il "Set" prevede che l'Assemblea Generale convochi, qualora lo reputi necessario, Conferenze con l'obiettivo di rivedere tutti gli aspetti del Set, al fine di mantenere aggiornati i principi in esso contenuti e migliorarne l'efficacia pratica. Nel corso delle precedenti tre Conferenze svoltesi in ambito UNCTAD, gli Stati membri hanno confermato la validità del Set e non hanno ritenuto necessario raccomandare alla Assemblea Generale l'introduzione di modifiche al testo originario.

Nell'intervento di apertura dei lavori della Quarta Conferenza, il Segretario Generale dell'UNCTAD ha sottolineato l'importanza crescente per l'opinione pubblica mondiale delle tematiche di tutela della concorrenza, conseguenza tra l'altro della recente proliferazione di concentrazioni di notevoli dimensioni ("mega-mergers") realizzate tra imprese multinazionali che determinano significative conseguenze di natura economica e sociale in un grande numero di paesi e in particolare in quelli in via di sviluppo.

E' stata inoltre registrata una crescente preoccupazione per l'accentuarsi dei fenomeni di globalizzazione che appaiono produrre gravi effetti di marginalizzazione per i paesi in via di sviluppo e in particolare per quelli meno avanzati. L'UNCTAD ha pertanto esortato la comunità internazionale a identificare meccanismi di intervento volti a promuovere una crescita economica rapida ma anche più equa e che assicurino un'adeguata redistribuzione dei benefici derivanti dai processi di globalizzazione. La cooperazione internazionale in materia di tutela della concorrenza costituisce un elemento importante per favorire il raggiungimento di questi obiettivi.

Nell'ambito della sessione formale della Conferenza, vi sono stati inoltre gli interventi di numerosi paesi in via di sviluppo che hanno fornito resoconti in merito ai più recenti sviluppi intervenuti nei rispettivi paesi con riguardo all'adozione o all'applicazione delle normative sulla concorrenza. La delegazione della Cina, in particolare, ha fornito dettagli in merito alla recente versione della bozza di normativa antitrust che sta per essere inviata al Parlamento, elaborata con il supporto dell'OCSE, dell'UNCTAD e della Banca Mondiale.

Tra gli altri paesi intervenuti che hanno recentemente adottato o sono in procinto di adottare normative sulla concorrenza figurano l'Iran, il Mozambico, la Thailandia e la Malesia. Questi ultimi paesi, insieme ad altri, hanno sottolineato l'esigenza che l'adozione di normative nazionali sulla con-

correnza da parte dei paesi in via di sviluppo sia perseguita in parallelo con l'intensificarsi della cooperazione internazionale nei confronti delle pratiche anticoncorrenziali con effetti transfrontalieri.

Nel corso della Conferenza sono state inoltre organizzate due tavole rotonde, la prima delle quali dedicata in particolare a una discussione informale sulle esperienze maturate dai paesi in via di sviluppo e dalle economie in transizione in merito all'adozione e all'applicazione delle normative di concorrenza e sulle difficoltà incontrate nell'iniziale periodo di applicazione.

Tra i numerosi interventi vi è stato quello del Segretario Generale dell'Autorità della concorrenza dello Zambia, istituita solo tre anni fa, che ha illustrato le difficoltà incontrate nell'attività di promozione della concorrenza, in parte per effetto del vasto programma di privatizzazione attuato nel paese prima dell'adozione della normativa nazionale di tutela della concorrenza. Ciò ha comportato l'impossibilità di intervenire, attraverso il controllo preventivo delle concentrazioni, per prevenire la costituzione di posizioni dominanti e di monopolio in molti settori. Un secondo significativo ostacolo che provoca difficoltà nell'applicazione della normativa antitrust deriva dai rilevanti problemi che l'Autorità della concorrenza affronta nel reclutare e mantenere una struttura adeguata che disponga di funzionari sufficientemente qualificati, a causa della concorrenza proveniente dal settore privato, dove le remunerazioni risultano significativamente superiori.

La seconda tavola rotonda ha avuto a oggetto il ruolo svolto dalla politica della concorrenza nella riforma della regolamentazione. Tra le altre, la delegazione del Sud Africa ha illustrato le recenti riforme in senso pro-concorrenziale introdotte nella regolamentazione dei servizi di pubblica utilità. È stato evidenziato come in Sud Africa la ripartizione delle competenze tra autorità della concorrenza e autorità di regolamentazione settoriali in merito all'applicazione della normativa sulla concorrenza rappresenti attualmente un aspetto problematico. Tale ripartizione non è stata, infatti, chiarita con precisione dal legislatore, dando origine ad alcuni seri problemi di coordinamento degli interventi.

Nel corso della Conferenza è stata presentata dal Segretariato dell'UNCTAD una nuova versione del "modello di legge" di tutela della concorrenza e del relativo commentario. L'importanza del documento deriva dal fatto che questo viene spesso utilizzato quale modello di riferimento dai paesi in via di sviluppo che si accingono ad adottare normative nazionali sulla concorrenza. La principale modifica apportata al testo rispetto alle precedenti versioni consiste nell'inserimento di disposizioni relative al controllo delle concentrazioni, in linea con l'evoluzione registratasi in tal senso in un crescente numero di paesi industrializzati e in via di sviluppo.

La risoluzione finale adottata dalla Conferenza ha riaffermato la validità e l'importanza del "Set" per la comunità internazionale, soprattutto in rela-

zione alle clausole relative alla cooperazione internazionale in materia di pratiche anticoncorrenziali con effetti transfrontalieri e, in particolare, di cartelli internazionali.

Quanto al futuro programma di lavoro dell'UNCTAD, ne è stata concordata la necessaria attinenza a temi di particolare rilevanza per i paesi in via di sviluppo. Tra quelli selezionati, figurano l'analisi dei benefici attesi per lo sviluppo economico derivanti dall'applicazione delle normative sulla concorrenza, il ruolo della politica della concorrenza nei processi di privatizzazione e di riforma della regolamentazione, i collegamenti tra politica della concorrenza e investimenti esteri e le possibili implicazioni per i paesi in via di sviluppo della conclusione di un accordo multilaterale in materia di tutela della concorrenza.

E' stato inoltre richiesto all'UNCTAD di avviare un approfondimento sul tema dei rapporti tra autorità di tutela della concorrenza e autorità di regolamentazione settoriali, aggiungendo al documento relativo al "modello di legge" di tutela della concorrenza uno specifico capitolo in proposito, e di predisporre un modello di accordo di cooperazione a beneficio dei paesi impegnati in negoziati per l'avvio e lo sviluppo di rapporti di cooperazione.