

## Rapporti internazionali

### Commissione Europea

#### *Le attività nell'ambito dell'European Competition Network*

Il rapporto con la Commissione nell'applicazione degli articoli 101 e 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea - che, come noto, si esplica all'interno della rete ECN (*European Competition Network*) - si è articolato nell'anno 2012 in varie attività. L'Autorità ha informato la rete delle proprie decisioni di avvio di procedimenti istruttori sulla base della normativa antitrust europea (in numero pari a 6) e ha preventivamente informato la Commissione, ai sensi dell'articolo 11.4 del Regolamento n. 1/2003, delle linee di azione seguite in relazione alle 10 decisioni finali assunte nel periodo considerato in relazione a infrazioni degli articoli 101 e 102 del Trattato. La Commissione, a sua volta, ha informato l'Autorità, ai sensi dell'articolo 11.6 del medesimo Regolamento, di 16 procedure avviate formalmente dalla stessa<sup>64</sup>. L'Autorità ha inoltre ricevuto dalla Commissione gli *Statement of Objections e Preliminary Assesment* che la stessa ha inviato alle Parti nell'anno 2012, ha assistito alle audizioni con le Parti e ha partecipato ai comitati preventivamente consultati dalla Commissione in relazione alle 11 decisioni finali assunte.

Nel corso del 2012 l'Autorità ha continuato a partecipare attivamente ai gruppi di lavoro istituiti in ambito ECN, quali forum di discussione e confronto tra autorità di concorrenza su questioni di interesse generale, sia orizzontali che settoriali, nella prospettiva di accrescere l'uniformità nell'applicazione delle norme antitrust soggette ad applicazione decentrata. In particolare, tra i gruppi settoriali sono stati attivi quelli dedicati ai settori dell'energia, dell'ambiente, dei servizi finanziari, alimentare, farmaceutico, telecomunicazioni e trasporti. Tra tali comitati, in particolare, vale evidenziare che, nel periodo di riferimento, ha ripreso le proprie attività il comitato per il rinnovo del Regolamento di esenzione per categorie di accordi di trasferimento di tecnologia<sup>65</sup>, che scade ad aprile 2014, finalizzate a verificare la necessità di modificare il predetto Regolamento di esenzione, nonché aggiornare le connesse Linee Guida della Commissione (Comunicazione della Commissione - Linee direttive relative all'applicazione dell'articolo 81 del trattato CE agli accordi di trasferimento di tecnologia, di seguito le Linee Guida)<sup>66</sup>. Tra i gruppi dedicati a questioni di carattere orizzontale, nel 2012 sono stati attivi, con il coinvolgimento dell'Autorità, i Gruppi Cartelli, nel-

<sup>64</sup> Tali procedure non rappresentano la totalità dei casi avviati dalla Commissione nel periodo considerato, giacché l'invio alle autorità nazionali di concorrenza della comunicazione ai sensi dell'articolo 11.6 del regolamento n. 1/2003 non rappresenta per la Commissione un obbligo formale. Questa, ad esempio, di prassi non viene inviata nei casi di cartello, l'informativa sui quali, per ragioni di riservatezza, è posticipata al momento dell'invio dello *Statement of Objection* alle parti.

<sup>65</sup> Gazzetta ufficiale n. L 123 del 27/04/2004, pag. 11 - 17.

<sup>66</sup> Gazzetta ufficiale n. C 101 del 27/04/2004.

l'ambito del quale vengono affrontati vari aspetti teorici e applicativi che vengono in rilievo nella trattazione di questa fattispecie, e il *Cooperation Issues and Due Process*, che segue diversi progetti volti a verificare quale sia il grado di convergenza tra i diversi Paesi europei in merito alle procedure antitrust e ad affrontare il tema del *due process*. Inoltre, un nuovo gruppo di lavoro ha avviato nel 2012 un'attività di orientamento e coordinamento in materia di sanzioni, anche attraverso un ampio progetto di confronto tra le prassi delle autorità di concorrenza della rete.

***Adozione di una risoluzione congiunta dei vertici delle autorità di concorrenza sulla protezione dei documenti di afferenti la domanda di clemenza nel contesto delle azioni civili di risarcimento dei danni***

L'Autorità ha contribuito attivamente alla predisposizione, in seno al Gruppo Cartelli dell'ECN, della risoluzione adottata congiuntamente dai Presidenti delle autorità di concorrenza, il 23 maggio 2012, in materia di protezione dall'accesso nel contesto delle azioni civili di risarcimento dei danni dei documenti forniti dalle imprese che collaborano nei programmi di clemenza<sup>67</sup>. Il documento è volto a sottolineare l'importanza di tale protezione per un'efficace attuazione dei programmi di clemenza, quale strumento specifico di lotta ai cartelli, anche alla luce di quanto affermato al riguardo dalla nota decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel caso *Pfleiderer*<sup>68</sup>, relativa alla possibilità di sottrarre all'accesso dei terzi, interessati a esperire azioni di risarcimento danni, la dichiarazione e i documenti prodotti da un'impresa richiedente. La risoluzione evidenzia come, senza efficaci programmi di clemenza, numerosi cartelli non potrebbero essere scoperti, per via del loro carattere segreto e della conseguente difficoltà di individuarli e investigarli. Pertanto, la collaborazione delle imprese è cruciale per la scoperta e la sanzione dei cartelli. La rilevanza dei programmi di clemenza è altresì connessa all'effetto di destabilizzazione che ne deriva, poiché ogni partecipante al cartello si trova di fronte al rischio che qualsiasi altro membro del cartello può segnalare l'attività illecita all'autorità di concorrenza, alla luce degli incentivi offerti dal programma stesso (immunità o riduzione delle sanzioni che sarebbero altrimenti comminate). L'Autorità, dunque, è determinata a salvaguardare l'efficacia di tali programmi, in quanto efficace strumento di lotta ai cartelli. Nonostante la relazione di complementarità tra *enforcement* privato e pubblico in materia di concorrenza, allo stato, appare di evidenza che le azioni civili di risarcimento danni, nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione Europea, si fondano per lo più sui provvedimenti pubblici di sanzione dei cartelli (cosiddetti *follow-on actions*). L'Autorità, nella risoluzione congiunta, ritiene quindi sia necessario proteggere le dichiarazioni e i docu-

<sup>67</sup> [http://ec.europa.eu/competition/ecn/leniency\\_material\\_protection\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/ecn/leniency_material_protection_en.pdf).

<sup>68</sup> CGE, decisione del 14 giugno 2011, Causa C-360/09, *Pfleiderer AG v. Bundeskartellamt*.

menti prodotti dalle imprese che hanno presentato domanda di clemenza in ragione del disincentivo alla cooperazione con le autorità di concorrenza che deriverebbe dalla loro rivelazione al di fuori del procedimento antitrust. Inoltre, un livello equivalente di tutela adeguata della dichiarazione confessoria e dei documenti allegati in tutta l'Unione europea favorisce le opportunità di cooperazione tra autorità di concorrenza, nonché una ripartizione dei casi e delle risorse più efficiente, contribuendo altresì all'efficacia dei loro strumenti di *enforcement* delle norme antitrust.

Pur rilevando l'importanza di un effettivo ristoro del danno subito dalle vittime del cartello, pertanto, l'Autorità, nella risoluzione congiunta, invita a inquadrare l'azione civile di danno presentata dai singoli nel più ampio contesto dell'azione pubblica di tutela della struttura competitiva del mercato. In tal senso, la necessità di garantire il diritto di accesso al fascicolo deve essere valutata con riferimento al quadro normativo complessivo relativo alle azioni di risarcimento in ciascun ordinamento, al fine di preservare quanto più possibile l'efficacia dei programmi nazionali di clemenza, senza restringere ingiustificatamente il diritto dei singoli al risarcimento del danno.

#### ***Adozione di un nuovo Modello di Programma di Clemenza***

Tra le questioni di carattere orizzontale di maggiore interesse elaborate, nel periodo esaminato, dal Gruppo Cartelli, con il coinvolgimento dell'Autorità, vi è anche l'elaborazione e adozione di un nuovo modello europeo di programma di clemenza (cosiddetto *Model Leniency Programme*), che definisce e sintetizza i requisiti di procedura e di merito che le autorità di concorrenza ritengono ogni programma di trattamento favorevole dovrebbe prevedere in ambito ECN<sup>69</sup>. L'obiettivo del modello comune, quindi, è di realizzare la massima convergenza possibile tra programmi nazionali di clemenza e, in questo modo, garantire che eventuali candidati a denunciare i cartelli non siano scoraggiati dal presentare domanda in ragione delle difformità tra i vari ordinamenti giuridici. Nelle fattispecie di cartello, infatti, frequentemente ricorrono condotte estese a più Paesi, così che risulta indispensabile, unitamente alla gestione decentrata dei programmi di clemenza, una fitta collaborazione all'interno della rete tra autorità di concorrenza, nonché uno stretto coordinamento delle procedure di investigazione dei casi. A tale scopo, è stato sin dal 2006 introdotto in ambito ECN un modello di programma di clemenza che le medesime autorità di concorrenza si sono impegnate a seguire nella predisposizione dei propri programmi. Il nuovo documento comprende, oltre a un nuovo testo di *Model Leniency Programme* (MLP), anche ampie note di spiegazione al fine di rendere più trasparente e chiara la materia, e innova principalmente sul campo di applicazione del programma e sull'istituto della

<sup>69</sup> <http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>.

domanda semplificata (*summary applications*) nei casi di cartello riguardanti più di tre Stati membri dell'Unione Europea.

In particolare, il nuovo MLP estende l'ambito di applicazione dei programmi di clemenza precisando che il presupposto della segretezza dell'intesa non implica che tutti gli aspetti delle condotte denunciate debbano essere segreti, così che potranno presentare domanda di immunità anche imprese che hanno partecipato a cartelli che includano scambi di informazioni o delibere associative o altri elementi di dominio pubblico. Allo stesso modo, per poter usufruire dei benefici dell'immunità o della riduzione dell'ammenda le imprese potranno denunciare all'Autorità anche cartelli che includano aspetti "verticali", ossia elementi di concertazione relativi alla distribuzione dei prodotti o servizi interessati dal cartello o relativi alla rete vendita.

In base alla nuova procedura di domande semplificate (*summary applications*), inoltre, se una domanda completa è stata presentata alla Commissione, l'Autorità può accettare temporaneamente di proteggere la posizione dell'impresa nel proprio programma di clemenza rilasciando un *marker* sulla base di alcune informazioni molto sintetiche che possono essere fornite anche oralmente dall'impresa, fermo restando che all'impresa sarà concesso un termine per completare la domanda. Con il nuovo MLP, peraltro, è espressamente previsto che tutte le imprese possano presentare una domanda di clemenza in forma semplificata, anche quando intendano accedere al solo beneficio della riduzione della sanzione. Le nuove previsioni chiariscono anche che le imprese richiedenti hanno l'obbligo di aggiornare la domanda semplificata presentata a livello nazionale, allorché abbiano successivamente fornito prove e informazioni alla Commissione che indicano che il presunto cartello ha una portata significativamente diversa (ad esempio, in termini di mercato del prodotto o condotte) rispetto a quanto originariamente riferito all'Autorità in sede nazionale.

Nel corso del 2012, infine, l'Autorità ha altresì approvato in sede ECN un nuovo modello uniforme per le domande semplificate predisposto, con il suo contributo, dal Gruppo di lavoro Cartelli dall'ECN (*uniform template for summary applications*, pubblicato sul sito della Commissione), che le imprese potranno impiegare in tutta l'UE. Insieme a questo formulario, è stato pubblicato un elenco di autorità che accettano domande semplificate in lingua inglese, così come altri dettagli relativi ai requisiti linguistici per presentare le domande semplificate ai vari membri della rete.

### **Relazioni finali sui poteri decisionali e investigativi delle autorità della rete**

L'Autorità ha proseguito, nel periodo di riferimento, il suo attivo coinvolgimento nei lavori del Gruppo *Cooperation Issues and Due Process*, contribuendo, tra l'altro, alla redazione e alla successiva adozione da parte dei vertici delle autorità di concorrenza, il 31 ottobre 2012, di due ampi studi comparativi

concernenti, rispettivamente, “*I poteri decisionali in ambito ECN*” e “*I poteri investigativi in ambito ECN*” (entrambi pubblicati sul sito della Commissione Europea)<sup>70</sup>. Tali studi hanno quale obiettivo di mettere in evidenza, con riferimento a ciascuno degli istituti considerati, le principali linee di convergenza esistenti nell’ambito dei diversi ordinamenti nazionali europei e i principali profili di differenziazione. La situazione descritta deriva peraltro dalla scelta compiuta dal Regolamento n. 1/2003, che ha chiesto alle autorità nazionali di munirsi di certi poteri decisionali (articolo 5), lasciando loro la libertà di disciplinare conformemente ai propri sistemi normativi l’attuazione dei poteri in questione. Dal confronto effettuato emerge che si è raggiunto un significativo livello di volontaria convergenza tra le legislazioni degli Stati membri, benché vari aspetti dei poteri decisionali e investigativi, nonché delle procedure con cui tali poteri sono esercitati, ancora non coincidano in molte giurisdizioni.

In particolare, quanto ai poteri decisionali, fra le principali divergenze riscontrate risulta la capacità di ciascuna autorità di stabilire autonomamente le proprie priorità di intervento, ossia il potere di iniziare *ex officio* le proprie indagini e l’assenza di doveri (impliciti o espliciti) di investigazione rispetto alle denunce pervenute. Inoltre, solo una parte (ancorché maggioritaria) dei sistemi nazionali ammette che le decisioni di accertamento di un’infrazione alle regole comunitarie di concorrenza conduca all’emanazione di una decisione inibitoria - e all’imposizione di una sanzione - accompagnata da misure correttive, le quali, in alcuni sistemi, possono essere solo comportamentali e non anche “strutturali”. In alcuni ordinamenti, inoltre, non è prevista la possibilità di appellare le decisioni di archiviazione delle segnalazioni, mentre vi è ancora un’estrema varietà di tempi e modalità di accesso agli atti e di replica alla comunicazione delle risultanze istruttorie nelle diverse giurisdizioni. Differenze sussistono anche in relazione all’istituto degli impegni proposti dalle parti, che riguardano, anzitutto, l’ambito di applicazione dell’istituto (in alcuni importanti Paesi europei, tra cui Francia e Regno Unito, sono esclusi *a priori*, oltre ai cartelli, anche altri illeciti, come gli “abusi più gravi”); l’indispensabilità di un *market test* (obbligatorio solo per una parte dei Paesi); i tempi della procedura (alcuni Paesi, tra cui l’Italia, adottano limiti temporali per la presentazione di impegni), nonché l’approccio da adottare con riferimento agli illeciti che hanno già prodotto effetti (diversi Paesi tengono conto dei danni eventualmente prodotti dall’illecito e della capacità degli impegni di porvi un rimedio non solo per il futuro, ma anche per il passato). Analogamente, nelle varie giurisdizioni permangono alcune differenze nei presupposti che possono giustificare la disposizione delle misure cautelari, tra i quali, sotto il profilo procedurale, l’esistenza di un’istanza di parte oppure la facoltà dell’autorità di disporre d’ufficio.

<sup>70</sup> <http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>.

Il secondo rapporto pone in evidenza un'ulteriore area di divergenza fra le giurisdizioni della rete ECN, ossia quella relativa ai poteri ispettivi. Ad esempio, il rapporto rileva come solo una parte delle autorità di concorrenza dell'ECN può svolgere accertamenti anche in luoghi diversi dai locali di impresa; peraltro, per molte di tali autorità, lo svolgimento dell'ispezione richiede sempre un'autorizzazione dell'autorità giudiziaria, il cui ottenimento può allungare i tempi di organizzazione dell'ispezione stessa. Inoltre, se in tutte le giurisdizioni esistono limiti alla acquisizione di documenti coperti dal cosiddetto *Legal professional privilege*, l'ambito dei documenti da considerare così coperti non è uniforme: mentre la maggioranza delle giurisdizioni considera solo i documenti relativi ai rapporti con legali esterni all'impresa, in una minoranza di giurisdizioni la categoria è espressamente estesa dalla legge ai documenti elaborati da legali interni (se iscritti all'ordine).

L'Autorità, quindi, congiuntamente agli altri membri della rete, ritenendo che le divergenze descritte tra poteri delle varie autorità possano comportare risultati inefficienti in termini di cooperazione tra autorità della rete ECN e, per ciò stesso, di *enforcement* della norme di concorrenza del Trattato, prosegue, nell'ambito del Gruppo di Lavoro menzionato, le attività di approfondimento volte a individuare delle soluzioni operative ai problemi riscontrati, in particolare, tramite l'elaborazione di *best practices* e raccomandazioni ai membri della rete.

### ***Raccomandazione in materia di assistenza nelle ispezioni***

La carenza di convergenza fra autorità di concorrenza evidenziata dai rapporti ECN, sopra brevemente illustrati, risulta in special modo rilevante allorché sia richiesta la cooperazione nella raccolta di informazioni e prove ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento n. 1/2003 e l'autorità destinataria della richiesta non disponga delle necessarie competenze, ad esempio, per ottenere dichiarazioni orali o testimonianze, effettuare ispezioni domiciliari o ispezioni presso terzi a conoscenza di fatti rilevanti.

Alla luce degli esiti del rapporto "*I poteri investigativi in ambito ECN*", pertanto, l'Autorità, nel corso del periodo esaminato, ha adottato, congiuntamente alle altre autorità di concorrenza dell'ECN, il 22 novembre 2012, una "*Raccomandazione relativa all'assistenza nelle ispezioni condotte ai sensi dell'articolo 22(1) del regolamento n. 1/2003*", che contiene i principi generali che le autorità considerano rilevanti per garantire l'effettiva applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE all'interno della rete. Ai sensi dell'articolo 22(1) del Regolamento n. 1/2003, infatti, ogni autorità di concorrenza può eseguire ispezioni - così come altre misure istruttorie previste dalla legislazione nazionale - sul suo territorio, in nome e per conto di un altro membro della rete, al fine di indagare su presunte infrazioni di cui all'articolo 101 e/o all'articolo 102 del TFUE. Dato che l'articolo 22(1) non disciplina espressamente se la autorità che prestano assistenza (o coadiu-

vanti) possano consentire ai funzionari o ad altre persone comunque autorizzate dall'autorità richiedente di assistere e aiutare i propri funzionari per lo svolgimento del controllo richiesto, la soluzione di tale questione è rimessa alle legislazioni nazionali, le quali, tuttavia, allo stato sono sul punto alquanto divergenti. L'Autorità ritiene, congiuntamente agli altri membri della rete, che la partecipazione e l'assistenza di funzionari dell'autorità richiedente possa essere uno strumento importante per le ispezioni di cui all'articolo 22(1) e in tal modo contribuire all'efficace applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE. A tal fine, nel quadro dell'accertamento effettuato dall'autorità di concorrenza che presta assistenza, i funzionari dell'autorità richiedente dovrebbero avere, per quanto possibile, poteri investigativi equivalenti a quelle dei funzionari e/o delle persone autorizzate dall'autorità che presta assistenza a norma della legislazione nazionale.

### **Gruppi di lavoro settoriali**

Come l'anno passato, anche il 2012 è stato caratterizzato da un'intensa attività di partecipazione dell'Autorità al gruppo di lavoro dedicato al settore agro-alimentare in ambito ECN che continua a costituire un tema cruciale nell'agenda della Commissione e delle autorità nazionali di concorrenza. In vista dell'approvazione della riforma della Politica Agricola Comunitaria per il periodo 2014 - 2020, in discussione al Parlamento europeo, sono pervenute numerose sollecitazioni alla revisione della disciplina delle relazioni verticali di filiera in tali settori e all'applicabilità della normativa della concorrenza.

Una prima risposta è stata fornita attraverso la pubblicazione nel mese di maggio 2012 del *“Rapporto sull'attività della Commissione e delle autorità nazionali di concorrenza nelle filiera agro-alimentari”*, cui l'Autorità ha contribuito attivamente alla predisposizione. Il Rapporto illustra come, per il periodo 2004 a oggi, il corretto funzionamento delle filiere agro-alimentari e di equilibrate relazioni commerciali di natura verticale tra gli attori dei mercati sia stato anche garantito da un'intensa attività di *enforcement anti-trust* e di indagine intraprese dalla Commissione e delle autorità nazionali di concorrenza. Per il prossimo futuro il gruppo di lavoro ha in programma l'approfondimento di ulteriori temi, tra cui la definizione dei mercati rilevanti, al fine di contribuire a una piena convergenza fra autorità di concorrenza nell'applicazione dei principi di tutela della concorrenza.

Peraltro, i benefici di assetti concorrenziali dei mercati agro-alimentari per consumatori e operatori sono stati riconosciuti anche dell'*High Level Forum per un miglior funzionamento della filiera agroalimentare* promosso dalla Direzione generale industria della Commissione.

Più critica la posizione della Commissione e delle autorità nazionali di concorrenza in merito all'opportunità di introdurre esenzioni su larga scala di accordi restrittivi della concorrenza tra gli operatori del settore. A fine

dicembre 2012, i Presidenti delle autorità di concorrenza hanno adottato una risoluzione congiunta con la quale si ribadisce la necessità di salvaguardare l'applicabilità delle norme a tutela della concorrenza anche a questo settore al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi della PAC. Pur nella consapevolezza che il settore agro-alimentare è caratterizzato da debolezze strutturali, tra cui una forte frammentazione dell'offerta e relazioni verticali asimmetriche, la risoluzione sottolinea come gli strumenti più idonei al superamento delle criticità non debbano essere ricercati in forme di intese anticoncorrenziali quanto piuttosto nello stimolo a processi di aggregazione, efficientamento e di recupero della produttività in un settore esposto alla competizione internazionale al fine di evitare artificiali protezioni con il rischio di spinte inflazionistiche generalizzate.

### **Rete internazionale della concorrenza (ICN)**

Dal 17 al 20 aprile 2012 si è tenuta a Rio la conferenza annuale della Rete Internazionale della Concorrenza (ICN) che riunisce la quasi totalità delle autorità pubbliche cui sono attribuite responsabilità in materia concorrenziale<sup>71</sup>. L'obiettivo perseguito dall'ICN è la promozione di una convergenza delle normative e delle prassi applicative in materia di concorrenza.

L'Autorità italiana è una delle quattordici organizzazioni fondatrici della Rete e fa parte del Comitato direttivo (Steering Group) che ne guida l'attività identificando gli argomenti di potenziale interesse per i suoi membri, discutendo le questioni strategiche e le tematiche organizzative di impatto trasversale. L'Autorità italiana presiede inoltre, con l'autorità canadese, il gruppo di lavoro sullo Statuto (Operational Framework Working Group), che ha predisposto il Regolamento dell'ICN e ne cura le modifiche e gli aggiornamenti. L'Autorità coordina, infine, il Gruppo di lavoro sulle concentrazioni insieme alla DG Comp e alla Competition Commission dell'India.

Nel corso della conferenza annuale del 2012 sono stati adottati tre progetti di lavoro di alto profilo, trasversali rispetto alle tematiche affrontate nei Gruppi di lavoro sulle specifiche condotte antitrust. I progetti riguardano:

- la cooperazione internazionale tra autorità di concorrenza nella risoluzione dei casi multi-giurisdizionali;
- il rapporto delle autorità di concorrenza con i giudici;
- l'equità e la trasparenza delle procedure nei procedimenti antitrust.

Il Gruppo di lavoro sulle concentrazioni, nel corso del 2012, ha focalizzato la propria attività sull'analisi economica utilizzata nell'esame delle operazioni di concentrazione. In particolare, il gruppo ha organizzato un Workshop che si è tenuto a Bogotà nel mese di novembre, cui hanno parte-

<sup>71</sup> Aderiscono alla rete 120 autorità di concorrenza.

cipato rappresentanti di 107 autorità di concorrenza e in cui sono state discusse le tecniche economiche utilizzate nell'analisi delle operazioni di concentrazione. Il Gruppo ha proseguito il lavoro sull'analisi economica attraverso l'aggiornamento del relativo capitolo all'interno del "Manuale sulle tecniche investigative in materia di concentrazioni" includendo alcune delle tecniche più recenti utilizzate dalle autorità di concorrenza.

Il *Gruppo di lavoro sui cartelli* ha focalizzato la propria attività sul miglioramento della cooperazione in materia di lotta ai cartelli, con particolare riferimento ai meccanismi di condivisione delle informazioni tra autorità antitrust. In particolare il Gruppo ha aggiornato il manuale ICN sulla lotta ai cartelli, redigendo un capitolo sullo scambio di informazioni tra autorità di concorrenza nei casi di cartelli multi-giurisdizionali. L'Autorità ha contribuito alla redazione di tale capitolo con particolare riferimento allo scambio di informazioni nell'ambito della rete ECN. Il contributo dell'Autorità si incentra sulle varie forme di trasmissione di informazioni previste dal Regolamento (CE) n. 1/2003. Il gruppo di lavoro ha inoltre organizzato dei seminari a distanza per lo scambio di esperienze applicative in materia di programmi di clemenza. L'Autorità ha contribuito a uno dei seminari con la presentazione del proprio programma di clemenza e del caso *1722 Logistica internazionale*, quale esempio di interrelazione tra programmi di clemenza e cooperazione nella rete ECN.

Il Gruppo di lavoro sulla condotta unilaterale ha proseguito la redazione del manuale dedicato all'analisi di tali condotte, con la predisposizione di un capitolo sugli effetti delle esclusive da parte delle imprese dominanti.

Il Gruppo di lavoro sulla promozione della concorrenza ha esaminato le diverse esperienze e gli strumenti utilizzati dalle autorità per illustrare i benefici della concorrenza ai vari interlocutori: il legislatore e il governo, le imprese, i consumatori e i mezzi di comunicazione. Il Gruppo di lavoro ha organizzato un Workshop che si è tenuto a ottobre a Parigi in cui si è discusso del ruolo che le autorità di concorrenza possono svolgere nel promuovere riforme pro-concorrenziali. L'Autorità ha svolto una presentazione in cui ha illustrato le recenti segnalazioni in materia di liberalizzazioni.

Il Gruppo di lavoro sull'efficacia delle autorità di concorrenza ha svolto un'analisi comparata delle procedure adottate dalle autorità di concorrenza con particolare riferimento alle garanzie e alla trasparenza.

### **Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)**

Nel 2012, il Comitato Concorrenza dell'OCSE ha proseguito la propria attività di approfondimento delle tematiche relative al diritto e alla politica della concorrenza al fine di promuovere la convergenza e la cooperazione tra i Paesi membri. In particolare, nel corso del 2012, il Comitato Concorrenza ha adottato due temi "strategici" intorno ai quali articolare il lavoro

dei prossimi due anni. Si tratta di: *i*) cooperazione internazionale nell'applicazione del diritto antitrust e *ii*) valutazione dell'impatto degli interventi delle autorità di concorrenza.

La scelta del primo tema è dettata dalla constatazione della crescente esigenza da parte delle autorità di concorrenza di migliorare gli strumenti a disposizione per co-operare nel caso di istruttorie condotte in parallelo o di esame di concentrazioni multi giurisdizionali, esigenza che trova origine nell'aumento del numero di autorità di concorrenza che operano a livello mondiale e nella globalizzazione dell'attività delle imprese.

Il secondo tema è legato alla necessità, particolarmente avvertita in tempi di crisi economica, di valutare l'impatto dell'operato delle autorità di concorrenza in termini di benefici per i consumatori.

Il Comitato ha inoltre proseguito l'approfondimento di alcuni argomenti di particolare rilievo attraverso la predisposizione di studi e tavole rotonde. Tra gli argomenti discussi rientrano le nuove sfide poste nell'applicazione del diritto della concorrenza nell'economia digitale. La discussione si è incentrata, in particolare, sull'accesso e interoperabilità nei sistemi di software proprietario, sulle restrizioni imposte nell'ambito del commercio elettronico, sugli effetti di rete e sulle implicazioni concorrenziali dei sistemi aperti o delle piattaforme chiuse per gli sviluppatori di applicazioni per supporti mobili. Un'altra discussione ha riguardato il contributo che le teorie elaborate dall'economia comportamentale possono fornire all'analisi delle fattispecie antitrust, con particolare riferimento alle ipotesi formulate da tali teorie in merito ai limiti della razionalità nelle scelte economiche. Il Comitato ha, infine, organizzato una tavola rotonda in materia di definizione di mercato rilevante. La tavola rotonda ha preso spunto dalla constatazione che in tempi più recenti alcune autorità di concorrenza hanno iniziato a utilizzare tecniche che prescindono dalla definizione del mercato rilevante, soprattutto in materia di analisi delle operazioni di concentrazione.

Nel corso della riunione di febbraio l'Autorità ha svolto in sede al Comitato una presentazione volta a illustrare il ruolo di promozione delle riforme pro-concorrenziali svolto attraverso la segnalazione in occasione dell'insediamento del nuovo Governo.

Il Comitato Concorrenza nel corso del 2012 ha inoltre adottato una Raccomandazione in materia di alterazione delle procedure a evidenza pubblica. La Raccomandazione sottolinea il ruolo che le autorità di concorrenza possono svolgere nel prevenire e individuare la presenza di fenomeni collusivi nell'ambito delle gare.

Il Gruppo di lavoro su "Concorrenza e regolazione" ha svolto una tavola rotonda sulla concorrenza nel settore dei servizi sanitari. Il Gruppo ha inoltre approfondito il lavoro sulla valutazione concorrenziale della regolazione. In particolare è stata effettuata una ricognizione dell'applicazione

della Raccomandazione in materia di valutazione concorrenziale da parte degli stati membri in vista di un possibile ampliamento dell'area toccata dalla Raccomandazione. Il Gruppo ha iniziato il progetto sulla valutazione d'impatto dell'attività delle autorità di concorrenza con una prima ricognizione delle esperienze presenti all'interno delle varie autorità. L'Autorità italiana, nell'ambito degli approfondimenti sulla valutazione concorrenziale della regolazione, ha svolto una presentazione sugli strumenti di segnalazione a propria disposizione, con particolare riferimento alla Legge annuale della concorrenza.

Il Gruppo di lavoro n. 3 ha svolto una tavola rotonda in materia di diffusione unilaterale di informazioni con effetti anti-concorrenziali. La tavola rotonda, proseguendo discussioni già affrontate nell'ambito dell'OCSE in materia di effetti anticoncorrenziali degli scambi di informazioni, ha esaminato sotto quali condizioni anche la diffusione unilaterale di informazioni sensibili a concorrenti o al pubblico possa facilitare la collusione. L'Autorità ha presentato un contributo scritto e ha illustrato alcuni casi affrontati in materia di diffusione unilaterale di informazioni con effetti anticoncorrenziali (*1466 Compagnie aeree Fuel Surcharge* e, più di recente, *Listino prezzi del pane*) analizzando i criteri adottati dall'Autorità e confermati dalla giurisprudenza nella valutazione concorrenziale di queste condotte. Il Gruppo di lavoro ha, inoltre, discusso un rapporto sull'applicazione della Raccomandazione dell'OCSE del 2005 in materia di controllo sulle operazioni di concentrazione. In tale occasione l'Autorità italiana ha illustrato le recenti modifiche intervenute in materia, con particolare riferimento alle soglie previste per la notifica delle operazioni. Il Gruppo ha svolto una tavola rotonda in materia di programmi di clemenza, con particolare riferimento al problema di come trattare le applicazioni successive alla prima. L'Autorità ha presentato un contributo scritto sull'esperienza italiana.

Nel febbraio 2012 si è svolto Forum Mondiale sulla Concorrenza i cui lavori si sono articolati in due tavole rotonde su "Concorrenza e volatilità dei prezzi nelle materie prime" e "Miglioramento della cooperazione internazionale in materia di cartelli" temi particolarmente rilevanti per i paesi non membri OCSE ma che presentano aspetti interessanti anche per le autorità delle economie più avanzate.

L'aumento dei prezzi delle materie prime (soprattutto nel settore agricolo e minerario) ha interessato molti paesi in via di sviluppo, determinando, tra l'altro, importanti fenomeni sociali. La tavola rotonda ha identificato se, e in quale misura, tali aumenti siano riconducibili a comportamenti anticoncorrenziali. Per quanto riguarda la lotta ai cartelli internazionali, la tavola rotonda ha evidenziato quali meccanismi si siano rivelati più di successo e quali siano le misure da intraprendere per superare le difficoltà incontrate dalle autorità di concorrenza, soprattutto nei paesi in via di sviluppo.

### Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD)

L'undicesima sessione del Gruppo Intergovernativo di Esperti di Diritto e Politica della Concorrenza si è tenuta a Ginevra nel luglio 2012.

La riunione si è incentrata in particolare sul ruolo delle politiche concorrenziali nel promuovere lo sviluppo economico. Le tavole rotonde che si sono svolte hanno riguardato: la gestione delle risorse umane e delle conoscenze delle autorità di concorrenza, il ruolo della concorrenza nelle gare pubbliche di appalto e la trattazione degli illeciti concorrenziali transfrontalieri. Si è svolta, inoltre, l'analisi della legislazione in materia antitrust di altri paesi (*peer review*), quali Mongolia, Zambia, Zimbabwe e Tanzania, e sono stati forniti suggerimenti e osservazioni per il miglioramento del quadro normativo e applicativo di tali paesi in materia di concorrenza.

La discussione nella tavola rotonda sulla gestione delle risorse umane e delle conoscenze ha preso le mosse dalla relazione preparata dal Segretario. È stata evidenziata l'importanza e la complementarietà degli strumenti di acquisizione e diffusione delle conoscenze e di gestione del personale al fine di creare autorità di concorrenza efficaci ed efficienti.

Nella tavola rotonda sulle procedure pubbliche di appalto la discussione ha messo in luce come in genere le norme adottate in materia siano ispirate a esigenze di trasparenza volte a scongiurare forme di corruzione. Due sono le criticità emerse dalla discussione a tale riguardo. Da un lato la trasparenza può incentivare forme di collusione dannose; dall'altro lato, le autorità di concorrenza non hanno un ruolo particolare nella predisposizione dei bandi e nell'aggiudicazione delle gare. Si è, quindi, discusso del ruolo rilevante che l'attività di promozione della concorrenza delle autorità antitrust può svolgere nella definizione di un quadro normativo sulle procedure di aggiudicazione che disincentivi le forme collusive anticoncorrenziali. La discussione si è poi incentrata sull'importante effetto deterrente dell'attività antitrust rispetto ai fenomeni di alterazione delle gare.

Un ulteriore tema affrontato in una delle tavole rotonde è stato l'applicazione del diritto antitrust alle fattispecie transfrontaliere. Sono stati esaminati gli strumenti di cui ciascuna autorità antitrust dovrebbe dotarsi per poter intervenire efficacemente nei casi che ricadono in più giurisdizioni, tra i quali hanno avuto particolare rilievo i programmi di clemenza nella lotta ai cartelli. Si è, inoltre, discusso degli strumenti di cooperazione internazionale volti, in particolar modo, a evitare risultati confliggenti nelle diverse giurisdizioni. È stata proposta la creazione di una banca dati per scambiare le informazioni non riservate, al fine di rendere più efficace l'attività delle autorità di concorrenza.

A margine delle riunioni in materia di concorrenza si è tenuto l'incontro degli esperti di Tutela del Consumatore. I temi trattati in tali sessioni si sono incentrati soprattutto sull'adeguamento degli strumenti di tutela per

far fronte alle particolari situazioni di vulnerabilità dei consumatori nel quadro dell'attuale crisi finanziaria. Nella discussione sono state anche sottolineate le sinergie tra strumenti a tutela della concorrenza e del consumatore.

### **Attività di assistenza tecnica in materia di concorrenza**

Nel corso del 2012 l'Autorità ha concluso i tre progetti di cooperazione finanziati dalla Commissione europea, di cui era risultata aggiudicataria, rispettivamente con le autorità di concorrenza di Croazia (nel 2009) e di Albania e Algeria (nel 2010).

Mentre nel progetto con l'Algeria l'Autorità italiana, insieme a quella tedesca, svolgeva il ruolo di *junior partner*, e il Consorzio era guidato dall'Autorità francese di concorrenza, nei progetti di cooperazione con l'Autorità albanese e con quella croata, l'Italia svolgeva il ruolo di *project leader*, avendo come *junior partner* rispettivamente l'Autorità ungherese e l'Autorità inglese.

Nel 2012 l'Autorità ha inoltre consolidato il proprio ruolo di assistenza tecnica dando inizio a un progetto di cooperazione con l'Autorità maltese nel quadro del Fondo Sociale Europeo. Il progetto prevede l'assistenza tecnica da parte dell'Autorità sia nel settore della concorrenza sia in quello della tutela del consumatore. Nel 2012 l'Autorità ha condotto tre *training* presso l'autorità maltese finalizzati alla promozione della cultura della concorrenza e della tutela del consumatore nonché al rafforzamento delle competenze amministrative e alla formazione del personale.