

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.

nicazione 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