

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'adempimento 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 Comunicazione<sup>26</sup> 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)<sup>27</sup>;
- 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

***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 valutativo<sup>29</sup> concernente l'esperienza maturata nell'applicazione del Regolamento comunitario di esenzione n. 1475/95 relativo agli accordi di distribuzione di autoveicoli<sup>30</sup>. 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.

<sup>28</sup> GUCE C 203/5 del 14 agosto 1990.

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

<sup>30</sup> 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 interpretativa<sup>31</sup>. 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 concorrenza<sup>32</sup>.

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.

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

<sup>32</sup> 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 Comitato<sup>33</sup> 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 approvvigionamento<sup>34</sup>. 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

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

<sup>34</sup> *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 imprese<sup>35</sup>. 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.

<sup>35</sup> 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.