

**RELAZIONE DI VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE
DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1400/2002
CONCERNENTE LA DISTRIBUZIONE DI AUTOVEICOLI
E IL RELATIVO SERVIZIO DI ASSISTENZA ALLA CLIENTELA**

Indice

| | | |
|------|---|----|
| I. | OGGETTO E RISULTATI DELLA VALUTAZIONE | 2 |
| II. | EVOLUZIONE DEL MERCATO | 3 |
| III. | RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DEL REGOLAMENTO..... | 4 |
| IV. | VALUTAZIONE COMPLESSIVA | 12 |
| V. | INTERVENTI FUTURI..... | 16 |

Il presente documento costituisce la relazione che deve essere redatta dalla Commissione entro il 31 maggio 2008, in conformità all'articolo 11, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1400/2002 della Commissione, del 31 luglio 2002, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato a categorie di accordi verticali e pratiche concordate nel settore automobilistico¹ (in appresso "il regolamento di esenzione per categoria"). La relazione valuta l'impatto del regolamento di esenzione per categoria sulle pratiche adottate dal settore e gli effetti di tali pratiche sulla concorrenza nei mercati della vendita al dettaglio di autoveicoli e dei servizi di assistenza post-vendita all'interno dell'UE²; essa intende preparare il terreno per il regime che verrà adottato dopo la scadenza del regolamento di esenzione per categoria, prevista il 31 maggio 2010.

La relazione è corredata di quattro allegati tecnici. Il primo costituisce una panoramica degli obiettivi del regolamento di esenzione per categoria, mentre il secondo analizza l'evoluzione dei mercati UE della vendita di autoveicoli e dei servizi di assistenza post-vendita dopo l'adozione del regolamento. Il terzo allegato valuta l'esperienza acquisita dalla Commissione nell'applicazione del regolamento di esenzione per categoria, mentre il quarto allegato approfondisce l'analisi contenuta nel corpo della presente relazione.

I. OGGETTO E RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

Il regolamento di esenzione per categoria crea una "zona di sicurezza" per la distribuzione di autoveicoli e il relativo servizio di assistenza alla clientela, seguendo l'approccio, basato maggiormente sugli effetti, adottato dal regolamento n. 2790/1999³, che applica l'articolo 81, paragrafo 3 agli accordi verticali in tutti gli altri settori. Nel regolamento di esenzione per categoria sono state tuttavia introdotte disposizioni più dettagliate per restringere l'applicazione dell'esenzione per categoria tenendo conto di una serie di problemi di concorrenza specifici per il settore, compresi i reiterati tentativi da parte di determinati costruttori automobilisti di segmentare il mercato unico UE, le previsioni di una concentrazione crescente tra i costruttori di autoveicoli e i rischi di una riduzione della concorrenza sui mercati dei servizi post-vendita.

La DG COMP ha lanciato un'inchiesta alla metà del 2007, inviando questionari a vari gruppi interessati dell'industria automobilistica, compresi i singoli costruttori di autovetture e camion nonché le associazioni ACEA e JAMA, i singoli produttori di pezzi di ricambio e la loro associazione europea CLEPA, le associazioni nazionali ed europee di rivenditori e riparatori autorizzati (ad esempio CECRA) nonché i riparatori e rivenditori indipendenti di pezzi di ricambio (ad esempio FIGIEFA), le associazioni indipendenti di commercianti di autoveicoli, le organizzazioni dei consumatori e le autorità nazionali responsabili della concorrenza. Oltre che

¹ Regolamento (CE) n. 1400/2002 della Commissione del 31 luglio 2002, GU L 203 del 1.8.2002, pagg. 30-41.

² Ai sensi della decisione del comitato misto SEE n. 136/2002, del 27 settembre 2002, che modifica l'allegato XIV (concorrenza) dell'accordo SEE (GU L 336 del 12.12.2002, pag. 38), il regolamento 1400/2002 è applicabile anche negli Stati membri SEE. La presente relazione copre quindi il SEE, anche se di norma viene fatto riferimento solo agli Stati membri dell'UE.

³ Regolamento (CE) n. 2790/1999 della Commissione, del 22 dicembre 1999, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato CE a categorie di accordi verticali e pratiche concordate, GU L 336 del 29.12.1999, pag. 21.

sulle risposte ricevute, l'analisi della Commissione si basa su altre fonti di informazioni quali studi e banche dati statistiche esterne⁴.

Sulla base di tali elementi, è possibile concludere che il regolamento di esenzione per categoria ha contribuito a proteggere la concorrenza sui mercati della distribuzione degli autoveicoli nuovi, ed in particolare sui mercati dei servizi post-vendita, a vantaggio di consumatori, soddisfacendo dunque le condizioni dell'articolo 81, paragrafo 3. Questa conclusione rimane valida nonostante gli elementi che sembrano indicare che talune misure specifiche per il settore, quale l'applicazione di soglie di quota di mercato diverse per la distribuzione selettiva (articolo 3, paragrafo 1 del regolamento di esenzione per categoria) e determinate disposizioni a tutela degli interessi commerciali dei rivenditori (articolo 3, paragrafo 3 e articolo 3, paragrafo 5) possono avere in effetti contrastato l'obiettivo generale della Commissione, che era quello di promuovere i modelli di distribuzione innovativi e di ridurre le barriere all'ingresso nelle reti autorizzate.

Secondo l'analisi della Commissione, non è possibile affermare che il regolamento di esenzione per categoria abbia esteso il campo d'applicazione dell'esenzione agli accordi con effetti potenzialmente dannosi per i consumatori. Al contrario, diverse disposizioni del regolamento rischierebbero di imporre alle parti contrattuali limitazioni non indispensabili per proteggere la concorrenza effettiva, il che sarebbe in contrasto con i principi dell'iniziativa "Legiferare meglio" applicabili a tutta la legislazione UE, in particolare alla luce dell'evoluzione di altre parti del quadro giuridico comunitario applicabili al settore.

II. EVOLUZIONE DEL MERCATO

Tutti gli indicatori economici pertinenti analizzati tendono a confermare che il grado di concorrenza sui mercati rilevanti, che aveva determinato la scelta della Commissione di un'esenzione per categoria più rigorosa e specifica per il settore, è notevolmente migliorato tra il 2002 ed il 2007.

Sui mercati della vendita di autoveicoli, vi sono numerosi elementi che dimostrano l'esistenza di un ambiente competitivo generalmente dinamico: un ribasso significativo dei prezzi reali degli autoveicoli nuovi, l'ingresso riuscito di nuovi operatori sul mercato e il numero relativamente basso di uscite, fluttuazioni significative delle quote di mercato, una concentrazione moderata e in diminuzione, una maggiore scelta dei consumatori nei diversi settori di mercato, nonché una riduzione dei cicli di vita dei modelli. I profitti medi, comparativamente modesti ma variabili, e la spesa costante in R&S sono ulteriori elementi a conferma di questa analisi. La pressione concorrenziale potrà aumentare ulteriormente poiché i costruttori di automobili dei paesi emergenti stanno ampliando la loro presenza sui mercati dell'UE.

Inoltre, contrariamente ai problemi individuati nell'analisi del 2000, la concorrenza all'interno delle marche (intramarchio) non sembra essere diminuita in misura significativa. Anche se la concentrazione fra i rivenditori di autoveicoli è aumentata moderatamente in seguito ad una crescita significativa dei grandi gruppi sui principali mercati nazionali e ad una relativa diminuzione della densità delle reti, le strutture di distribuzione nell'UE sembrano ancora

⁴ Oltre che sulle risposte ai questionari, la relazione si basa su numerose altre fonti, come ad esempio una relazione di London Economics sull'andamento dei mercati della vendita al dettaglio di autoveicoli e dei servizi alla clientela in applicazione del regolamento n. 1400/2002, sulla relazione sull'industria di ACEA, sulla relazione della Commissione europea "Cars 21: A Competitive Automotive Regulatory System for the 21st Century", e sui dati Eurostat.

relativamente frammentate rispetto a mercati quali quello degli Stati Uniti. I margini di profitto sia per i costruttori che per i rivenditori per quanto riguarda le vendite di autoveicoli sembrano essere in media bassi, il che esclude eventuali rischi che il potere di mercato venga esercitato a scapito dei consumatori. Va osservato inoltre che vi è stata una notevole convergenza dei prezzi in tutta l'UE per le autovetture e che i prezzi reali di tali autoveicoli sono scesi. Vi è stata un'evoluzione dei modelli di consumo, con un passaggio dall'acquisto vero e proprio alle soluzioni alternative come il leasing, il che aumenta la pressione concorrenziale sui rivenditori di autoveicoli. La pressione concorrenziale è ulteriormente rafforzata dalla vendita diretta da parte dei costruttori alle imprese di leasing e ad altri acquirenti di "flotte automobilistiche".

Sul mercato post-vendita, sono aumentati sia il numero di riparatori autorizzati che la densità globale della rete, soprattutto a causa del regolamento di esenzione per categoria. Molti riparatori autorizzati non vendono più automobili nuove ed è più comune che abbiano l'autorizzazione a riparare marche di produttori diversi.

Molti riparatori indipendenti hanno avuto difficoltà ad investire nelle competenze tecniche, le attrezzature e la formazione necessarie per riparare autoveicoli sempre più complessi a livello tecnologico, ed il settore ha lentamente perso terreno rispetto alle reti autorizzate. Il settore indipendente ha tuttavia conosciuto un considerevole consolidamento ed un adeguamento strutturale notevole, che ne hanno migliorato la capacità competitiva. In particolare, sono emerse grandi catene di officine di riparazione indipendenti, che offrono un numero maggiore di servizi ai consumatori. Anche se i prezzi delle riparazioni sono cresciuti, a causa dell'aumento dei costi della manodopera specializzata e dei maggiori investimenti in attrezzature e formazione necessarie per gli autoveicoli moderni, i costi annui di manutenzione degli autoveicoli sono scesi in termini reali grazie all'aumento degli intervalli tra un intervento e l'altro e alla maggior affidabilità.

I produttori di pezzi di ricambio hanno mantenuto la propria posizione sul mercato post-vendita, malgrado il fatto che i riparatori indipendenti (ossia i loro clienti principali) abbiano perso quote di mercato, mentre i riparatori autorizzati continuano ad acquistare la maggior parte del loro fabbisogno dai costruttori di autoveicoli. Questo è in parte dovuto al fatto che determinati produttori di pezzi di ricambio hanno sviluppato catene di riparatori che portano il loro marchio ed utilizzano in gran parte i loro pezzi di ricambio.

III. RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DEL REGOLAMENTO

La presente sezione valuta se i sette obiettivi inizialmente stabiliti dalla Commissione⁵ sono stati raggiunti in pratica e in che misura le norme specifiche per il settore previste dal regolamento di esenzione per categoria si sono rivelate efficaci e/o necessarie.

A. Impedire la preclusione dei costruttori automobilistici concorrenti e garantire il loro accesso al mercato

Nell'attuale mutata situazione di mercato, caratterizzata da una globalizzazione crescente e da una vivace concorrenza fra marche derivante dai riusciti nuovi ingressi sul mercato e dalle sovraccapacità di produzione, i restanti rischi che reti parallele di accordi verticali monomarca

⁵ Cfr. la comunicazione della Commissione, GU C 67 del 16.3.2002, pag. 2.

creino barriere all'entrata sono decisamente più ridotti rispetto a quelli valutati dalla Commissione nel 2000.

In questo contesto, è chiaro che i rivenditori non hanno sfruttato le maggiori opportunità offerte dall'articolo 1, paragrafo 1, lettera b) e dall'articolo 5 paragrafo 1, lettera a) del regolamento di esenzione per categoria per quanto riguarda la vendita di marche di produttori concorrenti nel medesimo autosalone. In molti casi, questa forma di vendite multimarca viene utilizzata nelle stesse circostanze in cui avveniva prima che fosse approvato il regolamento di esenzione per categoria, ad esempio nelle zone con minore densità demografica, nonché per determinate marche che non ottengono buoni risultati e quando l'aggiunta di una marca concorrente diventa dunque una necessità onde permettere ai rivenditori e alla marca in questione di restare sul mercato. Anche se determinati costruttori automobilistici arrivati da poco sul mercato UE, così come alcune associazioni di rivenditori, sostengono che il regolamento di esenzione per categoria, non esentando i rapporti di esclusiva con gli operatori già presenti sul mercato, ha reso più facile l'accesso alla rete esistente, è chiaro che la principale spinta alle vendite multimarca è venuta da sviluppi esterni del mercato. È possibile presupporre che, anche in mancanza delle relative disposizioni del regolamento, molti costruttori automobilistici stipulerebbero contratti che autorizzano le vendite multimarca quando ciò è sensato dal punto di vista commerciale.

Va inoltre notato che alcune parti interessate sostengono che, incoraggiando le vendite multimarca nello stesso autosalone, il regolamento di esenzione per categoria può avere indotto i costruttori automobilistici a reagire alla prevista diluizione della loro immagine di marca fissando standard di selezione più elevati; questo può a sua volta aver spinto i rivenditori a maggiori investimenti per marche specifiche e determinato un aumento complessivo dei costi di distribuzione. D'altro canto, in futuro vi può essere il rischio che la proliferazione di reti parallele monomarca di accordi che coprono una parte sostanziale del mercato possa precludere l'ingresso sul mercato di nuovi operatori.

Risulta dunque che le norme sulle vendite multimarca, specifiche per il settore, non sono state interamente efficaci e che i limiti alla capacità dei costruttori di autoveicoli di imporre obblighi di non concorrenza diretti o indiretti ai propri rivenditori, quali stabiliti nel regolamento 2790/1999, avrebbero potuto garantire un livello equivalente di tutela della concorrenza sul mercato.

B. Rafforzare la concorrenza tra rivenditori della stessa marca incoraggiando la diversità delle forme di distribuzione

Vanno fatte tre osservazioni principali sul modo in cui il mercato si è sviluppato dall'entrata in vigore del regolamento 1400/2002.

In primo luogo, non è stato realizzato l'obiettivo che si prefissavano l'articolo 2, paragrafo 1 e l'articolo 3, paragrafo 1 del regolamento 1400/2002, ossia quello di rimuovere i vincoli imposti con il regolamento 1475/95, in quanto praticamente tutti i costruttori automobilistici hanno scelto di utilizzare accordi per la distribuzione selettiva quantitativa in tutti gli Stati membri. Il fatto che l'articolo 3, paragrafo 1 del regolamento di esenzione per categoria preveda una soglia di quota di mercato più generosa (40%) per i sistemi selettivi quantitativi di distribuzione può avere falsato questa scelta e contribuito all'uniformità. Questa soglia più elevata risulta anomala, poiché si ritiene generalmente che la distribuzione selettiva quantitativa limiti maggiormente la concorrenza all'interno della marca di quanto facciano, ad esempio, i sistemi di distribuzione esclusiva.

In secondo luogo, l'utilizzo della selezione quantitativa ha permesso ai fornitori di ridurre la densità della rete nel periodo compreso tra il 2002 e il 2006. Ci si potrebbe pertanto chiedere se l'esenzione di questa forma di distribuzione possa avere determinato una riduzione della concorrenza all'interno della marca, a scapito dei consumatori e in contrasto con i principi stabiliti all'articolo 81, paragrafo 3 del trattato.

Per quanto riguarda gli ipotetici effetti negativi, va innanzi tutto notato che le automobili sono un bene costoso e che è dunque probabile che i consumatori siano più disposti a percorrere lunghe distanze per ottenere prezzi più bassi. La densità della rete dovrebbe dunque diminuire fino a livelli relativamente bassi prima che si abbia un effetto sulla concorrenza all'interno della marca. In questo senso, va precisato che i livelli complessivi di concentrazione nel settore della vendita al dettaglio di autoveicoli nuovi sono ancora relativamente moderati, in particolare se paragonati a quelli registrati negli Stati Uniti. Sembra dunque improbabile che le riduzioni della densità della rete abbiano avuto un effetto apprezzabile sulla concorrenza all'interno della marca. Ad un livello più generale, si può inoltre osservare che l'utilizzo diffuso della distribuzione selettiva nel settore della distribuzione degli autoveicoli non sembra avere ostacolato la tendenza ad una maggiore integrazione dei mercati nazionali all'interno dell'UE. È necessario considerare il fatto che si ritiene generalmente che la distribuzione selettiva apporti dei vantaggi, in particolare perché impedisce che i distributori che non sono membri della rete di una marca specifica sfruttino indebitamente gli sforzi compiuti dai rivenditori in termini di commercializzazione e di sviluppo dell'immagine di marca. La selezione quantitativa presenta altri vantaggi particolari, in quanto permette ai fornitori di avere un maggior controllo dell'organizzazione geografica delle loro reti, realizzando quindi economie di scala, riducendo i costi di transazione ed evitando una presentazione disomogenea dell'immagine della marca.

In terzo luogo, per quanto riguarda le opportunità offerte dal regolamento di esenzione per categoria per favorire l'innovazione nella distribuzione da parte dei rivenditori, sembra che le disposizioni del regolamento specifiche per il settore abbiano fatto poco per incoraggiare la diversità all'interno del modello selettivo quantitativo. Quasi tutti gli osservatori convengono che sul fatto che l'articolo 5, paragrafo 2, lettera b) del regolamento sembra avere avuto scarso effetto, in quanto solo pochi rivenditori hanno aperto punti vendita secondari. Inoltre, anche l'articolo 4, paragrafo 1, lettera g) del regolamento, che prevede che i rivenditori debbano essere liberi di specializzarsi nella vendita di autoveicoli subappaltando i servizi di riparazione e manutenzione, si è rilevato inefficace, in quanto pochi rivenditori hanno scelto di rinunciare a questo aspetto molto redditizio della loro attività. Altre opportunità di innovazione provenienti dai rivenditori, come la distribuzione delle marche di produttori diversi nello stesso autosalone, non sono state colte in maniera significativa.

In generale, il regolamento di esenzione per categoria non è riuscito ad eliminare l'effetto limitativo della precedente esenzione per categoria specifica per il settore, ed il secondo obiettivo non è dunque stato raggiunto.

C. Facilitare gli scambi transfrontalieri di autoveicoli

Il terzo obiettivo perseguito della Commissione era quello di incoraggiare la concorrenza all'interno della marca a livello transfrontaliero. L'obiettivo sembra essere stato raggiunto, poiché vi è stata una convergenza dei prezzi tra i diversi Stati membri e sono significativamente diminuiti i casi di restrizione del commercio parallelo, così come le denunce da parte dei

consumatori finali. Questo sviluppo è stato favorito dalla abrogazione della comunicazione della Commissione⁶ relativa alle attività degli intermediari nel settore automobilistico, che permetteva ai costruttori automobilistici di imporre ai propri rivenditori quote per le vendite ad intermediari operanti a livello transfrontaliero. Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera e) del regolamento di esenzione per categoria, che ha seguito il regime generale escludendo le restrizioni sulle vendite attive e passive nei sistemi di distribuzione selettiva, sembra avere avuto effetti positivi.

Anche se i sistemi di distribuzione selettiva possono potenzialmente impedire l'arbitraggio tra i territori, contrariamente alla situazione esistente negli anni '90, la diminuzione dei differenziali di prezzo indica che gli scambi transfrontalieri di autoveicoli nuovi sono ora sufficienti per esercitare un'efficace pressione concorrenziale.

Tuttavia, l'articolo 5, paragrafo 2, lettera b), relativo ai diritti contrattuali dei rivenditori di aprire punti vendita addizionali (la cosiddetta "clausola di ubicazione") non ha determinato cambiamenti di comportamento degni di nota ed è stato quasi del tutto inefficace, anche se può essere stato utile nel segnalare agli operatori la determinazione della Commissione nel tutelare l'arbitraggio transfrontaliero e nel ridurre le differenze di prezzo. Per quanto riguarda la clausola di disponibilità di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera f), essa risulta superflua da un punto di vista giuridico, in quanto applicando i principi generali della giurisprudenza il rifiuto di fornire autoveicoli con specifiche straniere verrebbe considerato una restrizione indiretta per quanto riguarda la rivendita⁷. Vale tuttavia la pena di valutare l'utilità di fornire alcune indicazioni che rammentino la giurisprudenza rilevante, onde migliorare la trasparenza.

In generale sembrerebbe dunque che l'applicazione dei principi generali del diritto della concorrenza potrebbe essere sufficiente per tutelare il commercio parallelo nell'attuale contesto di mercato. Va inoltre notato che la direttiva 2007/46/CE⁸ dovrebbe contribuire a rendere il commercio parallelo più semplice, poiché ha chiarito le regole relative ai certificati di conformità, specificando chiaramente che i fornitori devono fornire tali documenti in forma cartacea per ciascun veicolo.

D. Permettere a riparatori indipendenti di competere con le reti di riparatori autorizzati dei costruttori

I riparatori indipendenti sono l'unica fonte di concorrenza tra marche sul mercato post-vendita e forniscono ai consumatori una scelta apprezzabile. Nel 2000 la Commissione considerava essenziali per la capacità di competere di tali riparatori due elementi: le informazioni tecniche e i pezzi di ricambio. Il regolamento di esenzione per categoria contiene pertanto disposizioni volte a tutelare l'accesso ad entrambi, il che sembra avere aiutato il settore indipendente in un periodo di adeguamento strutturale alle mutate esigenze tecnologiche.

⁶ Regolamento (CE) n. 123/85 della Commissione, del 12 dicembre 1984, 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, GU L 17 del 18.1.1985, pag. 4.

⁷ Cfr. sentenza del 28 febbraio 1984 nelle cause riunite 228 e 229/82, Ford of Europe Inc. e Ford-Werke Aktiengesellschaft/Commissione, Racc. 1984, pag. 1129.

⁸ Direttiva 2007/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 settembre 2007, che istituisce un quadro per l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli, GU L 263 del 9.10.2007, pag. 1.

Anche se l'articolo 4, paragrafo 2 del regolamento di esenzione per categoria (che prevede che i fornitori debbano concedere ai riparatori indipendenti l'accesso alle informazioni tecniche) ha avuto un impatto positivo, va notato che, a partire dal 1° settembre 2009, il regolamento 715/2007⁹, relativo a Euro5 e Euro 6, obbligherà i fornitori a divulgare tutte le informazioni di questo tipo per i nuovi modelli. Le informazioni sui modelli più vecchi dovrebbero essere già state ampiamente diffuse ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2 del regolamento di esenzione per categoria. La Commissione continuerà a controllare la situazione e valuterà tutte le denunce provenienti dal settore dei riparatori indipendenti. Va notato a tale riguardo che le quattro decisioni della Commissione adottate nel settembre 2007¹⁰, che hanno fornito al settore indicazioni preziose, hanno analizzato la mancata concessione dell'accesso alle informazioni tecniche sulla base dell'articolo 81, paragrafo 1, e dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato, nonché in riferimento al regolamento di esenzione per categoria. Di conseguenza, anche in assenza delle attuali disposizioni del regolamento di esenzione per categoria, la Commissione sarebbe in grado di prendere gli opportuni provvedimenti di applicazione delle norme sulla base dell'articolo 81 e/o dell'articolo 82 del trattato.

I produttori di pezzi di ricambio hanno mantenuto la propria quota del mercato post-vendita; solo in pochi casi i riparatori autorizzati si sono rifiutati di fornire pezzi di ricambio ai propri concorrenti indipendenti, soprattutto perché in questo modo possono realizzare notevoli profitti. Anche se la presenza di una clausola fondamentale, specifica per il settore, all'articolo 4, paragrafo 1, lettera i) del regolamento di esenzione per categoria può aver contribuito a chiarire la posizione giuridica, l'applicazione della norma generale, secondo la quale un fornitore che utilizza un sistema di distribuzione selettiva non può vietare ai propri distributori di vendere ai consumatori finali, tutelerebbe la concorrenza in misura identica. Va inoltre notato che, nell'improbabile ipotesi che un costruttore di autoveicoli dovesse distribuire da solo i propri pezzi di ricambio anziché attraverso un sistema di distribuzione selettiva, i suoi riparatori autorizzati perderebbero la propria funzione di distribuzione e sarebbe considerati come utilizzatori finali. In queste circostanze la disposizione del regolamento di esenzione per categoria sulla restrizione fondamentale sarebbe inefficace in quanto non si applica alle limitazioni imposte a tali utenti.

È un fatto che una serie di pezzi di ricambio rimane vincolata, ossia è disponibile soltanto presso i costruttori di autoveicoli. Si tratta di i) pezzi di ricambio visibili a cui si applica la protezione giuridica dei disegni o modelli in diversi Stati membri e di ii) pezzi di ricambio prodotti in base a vari accordi di subappalto, come gli accordi in materia di apparecchiature, che, in base alla comunicazione della Commissione del 1978 sugli accordi di subappalto¹¹, non rientrano attualmente nel campo d'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1, e riguardo ai quali non si pone pertanto il problema l'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3 del trattato. Per quanto riguarda la prima categoria di pezzi di ricambio vincolati, la situazione è il risultato del quadro normativo

⁹ Regolamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo, GU L 171 del 29.6.2007, pag. 1.

¹⁰ Casi Comp/39.140 -39.143, DaimlerChrysler, Fiat, Toyota e Opel.

¹¹ Comunicazione della Commissione, del 18 dicembre 1979, relativa alla valutazione dei contratti di subfornitura alla luce dell'articolo 85, paragrafo 1 del trattato che istituisce la Comunità economica europea.

esistente in materia di protezione dei disegni o modelli¹². Per la seconda categoria l'unica soluzione potrebbe essere una revisione della comunicazione sui subappalti per chiarire meglio le circostanze nelle quali determinate pratiche possono rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1.

E. Proteggere la concorrenza nelle reti autorizzate

In generale, il regolamento di esenzione per categoria è riuscito a proteggere la concorrenza tra riparatori autorizzati in quanto l'articolo 3, paragrafo 1 ha condotto all'introduzione di sistemi di riparazione selettivi qualitativi. Di conseguenza, le forze di mercato hanno determinato un aumento dei riparatori autorizzati in quanto tutti i riparatori che soddisfano i criteri oggettivi possono diventare membri di una rete.

Anche se i costruttori di autoveicoli hanno fissato standard di qualità più elevati per le loro reti di riparatori autorizzati, questo non sembra essere andato a scapito degli interessi dei consumatori. Le nuove norme non solo hanno aumentato la qualità della fornitura dei servizi, ma hanno avuto un'influenza anche sul settore indipendente, che ha reagito creando reti concorrenti e catene in franchising con standard comuni, in modo da rispondere meglio alle richieste dei consumatori di servizi di alta qualità, efficienti ed affidabili.

Va tuttavia osservato che l'applicazione dei principi generali relativi alla distribuzione selettiva qualitativa potrebbe ottenere lo stesso risultato anche in mancanza della restrizione "fondamentale" specifica di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera h). È chiaro che il criterio secondo il quale un riparatore deve anche vendere autoveicoli nuovi non potrebbe essere considerata di natura qualitativa e che gli accordi contenenti una restrizione di questo tipo rientrerebbero pertanto nell'ambito di applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1. Poiché nella maggior parte dei casi le reti di riparatori autorizzati dei costruttori hanno quote di mercato che superano ampiamente il 30%, gli accordi in questione non potrebbero beneficiare delle norme relative alla "zona di sicurezza" applicabili alla distribuzione selettiva quantitativa ai sensi del regolamento n. 1400/2002, in modo che l'applicazione diretta dell'articolo 81 possa garantire un accesso altrettanto aperto a tali reti per i nuovi operatori.

Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera k) del regolamento di esenzione per categoria, relativo all'acquisto di marche alternative di pezzi di ricambio dai riparatori autorizzati, non ha determinato alcun cambiamento significativo nel loro comportamento commerciale, in quanto tali riparatori continuano ad acquistare la maggior parte del loro fabbisogno dai costruttori di autoveicoli. Va notato in primo luogo che è difficile che i riparatori autorizzati acquistino da più di una fonte, in quanto questo implicherebbe la duplicazione dei costi di logistica e l'aumento dei costi di TI. Questo comporta che - poiché i costruttori di autoveicoli obbligano i punti di vendita autorizzati ad utilizzare pezzi con il marchio del costruttore per le riparazioni coperte dalla garanzia - il produttore dell'autoveicolo sia la fonte naturale per tutto il fabbisogno di pezzi di ricambio. Il fatto che i costruttori automobilistici siano i soli fornitori in grado di offrire l'intera gamma di pezzi costituisce un elemento di interesse aggiuntivo. Questo è tuttavia collegato all'esistenza di diritti di proprietà intellettuale detenuti dai costruttori di autoveicoli o è il risultato di contratti di subappalto che potrebbero non rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 81,

¹² Direttiva 98/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 1998 sulla protezione giuridica dei disegni e dei modelli, GU L 289 del 28.10.1998. La Commissione ha proposto la revisione della direttiva. La revisione sta attualmente seguendo il relativo iter legislativo.

paragrafo 1. Per contro, in alcuni casi i sistemi di bonus e di sconti possono avere l'effetto di aumentare la fidelizzazione della clientela. È possibile valutare soltanto caso per caso se tali sistemi costituiscono una forma di concorrenza in base al merito o se sono concepiti in modo da precludere indebitamente i produttori di pezzi di ricambio concorrenti aumentando la fidelizzazione dei riparatori autorizzati, prendendo in considerazione il contesto economico di tali pratiche e facendo una valutazione comparativa di tutti gli effetti potenzialmente anticoncorrenziali rispetto agli eventuali incrementi di efficienza. Questo può comportare l'applicazione dell'articolo 82 garantendo nel contempo la coerenza con l'esclusione di obblighi di non concorrenza dall'esenzione per categoria, in particolare quando la quota del mercato rilevante dei pezzi di ricambio detenuta dal produttore dell'autoveicolo supera la soglia del 30%, come generalmente avviene. Pertanto, anche in mancanza dell'articolo 4, paragrafo 1, lettere j) e k), qualsiasi rischio serio di preclusione potrebbe essere adeguatamente affrontato attraverso azioni di applicazione delle norme.

F. Facilitare l'accesso dei produttori di pezzi di ricambio al mercato post-vendita

Una serie di disposizioni del regolamento 1400/2002 erano volte a garantire che i fornitori di pezzi originali ("Original Equipment Suppliers", in appresso "OES") ed i produttori di pezzi di ricambio di qualità corrispondente potessero avere accesso sia ai riparatori indipendenti che a quelli autorizzati, onde permettere a questi ultimi di offrire ai consumatori una scelta dei pezzi di ricambio. L'articolo 4, paragrafo 1, lettera j) esclude dal vantaggio dell'esenzione per categoria gli accordi che limitano la capacità degli OES di vendere pezzi di ricambio direttamente al mercato post-vendita, mentre, come specificato, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera k) prevede che gli accordi che impediscono ai riparatori o distributori autorizzati di acquistare parti di ricambio di qualità corrispondente o altre marche di pezzi di ricambio originali non possono beneficiare dell'esenzione per categoria.

L'articolo 4, paragrafo 1, lettera l) definisce inoltre come restrizione fondamentale qualsiasi accordo che limiti la capacità degli OES di apporre in maniera efficace e chiaramente visibile il proprio marchio o logo sui pezzi di ricambio o sui componenti forniti ad un costruttore di autoveicoli per l'assemblaggio iniziale di autoveicoli ("dual-branding").

Inoltre, l'articolo 1, lettera t) include nella definizione di "pezzi di ricambio originali" i pezzi della stessa qualità fabbricati da un OES secondo le specifiche tecniche del costruttore degli autoveicoli in questione. Questo chiarimento era destinato a permettere agli OES di vendere i loro prodotti ai riparatori come "originali" e non soltanto come pezzi di qualità corrispondente, in modo da migliorare le loro possibilità di commercializzazione. Infine, onde evitare che i costruttori di autoveicoli invochino le differenze di qualità come giustificazione oggettiva per impedire ai propri riparatori autorizzati di utilizzare parti di ricambio concorrenti nella prestazione dei loro servizi, l'articolo 1, lettera u) definisce inoltre i pezzi di ricambio di qualità corrispondente come pezzi la cui qualità corrisponde a quella dei componenti originali.

Nel complesso, i fornitori di pezzi di ricambio sembrano aver mantenuto la loro posizione sul mercato post-vendita, malgrado il fatto che i loro principali clienti (i riparatori indipendenti) abbiano perso quote di mercato. In particolare, la definizione di "pezzi di ricambio originali" di cui all'articolo 1 del regolamento di esenzione per categoria ha creato uno strumento prezioso di commercializzazione. Tuttavia, tale definizione è stata nel frattempo sostituita dalla direttiva

2007/46¹³, che prevede una definizione di "parti originali" sostanzialmente identica a quella del regolamento di esenzione per categoria. Per quanto riguarda le parti non originali, va notato che, anche in mancanza di una definizione delle parti di qualità corrispondente, l'obbligo imposto da un costruttore di autoveicoli ai propri riparatori autorizzati di non utilizzare pezzi di marche alternative equivarrebbe ad un obbligo diretto di non concorrenza che non sarebbe coperto dal regolamento di esenzione per categoria al di sopra di una soglia di quota di mercato del 30%, in linea con l'approccio equivalente adottato nel regolamento 2790/1999.

L'articolo 4, paragrafo 1, lettera j), d'altro canto, sembra essere stato efficace relativamente alle vendite degli OES al mercato post-vendita indipendente, sul quale i produttori di pezzi di ricambio sono riusciti a mantenere la loro posizione di mercato per quanto riguarda tali vendite. Tuttavia, la stessa cosa sarebbe accaduta nel quadro del regime generale applicabile alle restrizioni verticali, in quanto la medesima restrizione è considerata fondamentale anche dal regolamento 2790/1999. È inoltre opinabile se il dual-branding previsto sulla base dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera l) abbia migliorato le capacità dei riparatori di individuare pezzi di ricambio compatibili, poiché questo tipo di informazioni dovrebbe essere disponibile ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2.

G. Proteggere l'indipendenza dei rivenditori nei confronti dei costruttori di autoveicoli

L'indipendenza dei rivenditori dai loro fornitori non era di per sé uno scopo del regolamento di esenzione per categoria, ma la sua promozione è stata vista come una misura di accompagnamento volta ad incoraggiare un comportamento favorevole alla concorrenza¹⁴. L'articolo 3 del regolamento di esenzione per categoria stabilisce pertanto durate minime per i contratti (articolo 3, paragrafo 5) e termini di preavviso minimi in caso di rescissione (nel qual caso devono essere specificati i motivi, vedi articolo 3, paragrafo 4) o di mancato rinnovo, e prevede inoltre che i rivenditori siano liberi di vendere le loro attività di rivendita ad altre imprese di loro scelta all'interno delle reti, nonché un meccanismo arbitrale per le controversie contrattuali (articolo 3, paragrafo 6).

Va ricordato che la concorrenza tra marche è aumentata dall'entrata in vigore dell'esenzione per categoria, il che implica che la tutela della concorrenza all'interno delle reti delle varie marche può essere diventata meno importante per il mantenimento della pressione sulla qualità e sui prezzi a vantaggio dei consumatori.

In qualunque caso, non è certo che l'articolo 3, paragrafo 5 del regolamento di esenzione per categoria possa avere avuto molto effetto, visto che nella maggior parte dei casi i fornitori hanno concesso ai rivenditori contratti a tempo indeterminato che possono essere rescissi con un preavviso di due anni, condizioni che non forniscono una grande tutela per gli investimenti effettuati da un rivenditore per una determinata marca. Inoltre, nell'attuale clima di forte concorrenza tra marche, sembra improbabile che un produttore scelga di rispondere al comportamento favorevole alla concorrenza di un rivenditore minacciandone l'espulsione dalla rete. Verifiche eccessivamente rigorose o la fissazione di obiettivi di vendite artificialmente elevati che impediscono ai rivenditori di ottenere bonus in base al volume sarebbero strumenti

¹³ Direttiva 2007/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 settembre 2007, che istituisce un quadro per l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli, GU L 263 del 19.10.2007, pag. 1.

¹⁴ Cfr. considerando 9 del regolamento di esenzione per categoria.

più raffinati ed efficaci per disciplinare i rivenditori che non si sono comportati correttamente. Va inoltre notato che l'indagine della Commissione non ha rilevato alcun caso in cui l'obbligo di motivare la rescissione del contratto (articolo 3, paragrafo 4) abbia permesso ad un giudice o ad un arbitro di stabilire che il preavviso era stato in effetti dato per punire un comportamento favorevole alla concorrenza.

Va anche sottolineato che la durata minima di cinque anni per i contratti dei rivenditori stabiliti nell'articolo 3, paragrafo 5, lettera a) non è solidamente giustificata da un punto di vista economico in quanto non tiene conto del fatto che accordi di durata maggiore possono in effetti proprio per questo avere un maggiore effetto di restrizione della concorrenza. Essi possono, in particolare, impedire ai produttori di sostituire i rivenditori che hanno cattive prestazioni con nuovi operatori più efficienti e possono ritardare l'introduzione di nuovi contratti che rispondono alle mutate circostanze del mercato.

Per quanto riguarda l'articolo 3, paragrafo 3 del regolamento, che era destinato a stimolare l'integrazione del mercato attraverso lo sviluppo di attività di rivendita transfrontaliere, l'indagine della Commissione ha rivelato che praticamente tutti i trasferimenti delle attività di rivendita all'interno delle reti autorizzate sono avvenuti a livello nazionale. Lo scopo non è stato dunque raggiunto e il regolamento di esenzione per categoria può invece aver determinato una concentrazione di rivenditori in determinate zone locali, creando potenzialmente futuri problemi per le autorità nazionali della concorrenza.

L'articolo 3, paragrafo 6, che prevede l'arbitrato in caso di controversia, sembra aver avuto un effetto generalmente positivo ed ha limitato il numero di procedimenti giudiziari lunghi e costosi. I giudici dispongono spesso di minori strumenti rispetto agli arbitri indipendenti per trattare in modo adeguato questioni tecnicamente complesse, relative, ad esempio, al raggiungimento di standard di qualità. Inoltre, anche se i fornitori hanno bisogno di flessibilità per adeguare le proprie reti di distribuzione di autoveicoli ai cambiamenti delle condizioni di mercato, non sarebbe nel loro interesse promuovere l'instabilità e le strategie a breve termine all'interno delle reti, poiché hanno bisogno di rivenditori leali disposti ad effettuare investimenti significativi. La realizzazione di un meccanismo efficace per la composizione delle controversie è più strettamente connessa all'efficace applicazione dei contratti che ai problemi di concorrenza. Dal punto di vista dei rivenditori, disporre di un meccanismo chiaro e rapido per risolvere le controversie scoraggia potenzialmente la parte contrattuale più forte dall'abusare della sua posizione, mentre dal punto di vista dei fornitori l'arbitrato permette di sanzionare le violazioni contrattuali in modo tempestivo ed evita la cattiva pubblicità che possono causare le azioni in giudizio. Pertanto, anche in mancanza dell'articolo 3, paragrafo 6 del regolamento di esenzione per categoria, può essere utile a tutte le parti convenire un codice di condotta volontario che precisi una procedura di arbitrato per comporre le controversie contrattuali, nonché standard minimi in materia di buona fede e di rispetto delle legittime aspettative nel contesto delle relazioni contrattuali tra le parti.

IV. VALUTAZIONE COMPLESSIVA

Le condizioni di concorrenza sui mercati della distribuzione degli autoveicoli sembrano essere considerevolmente migliorate rispetto alla scorsa valutazione, effettuata dalla Commissione nel 2000. Questa evoluzione sembra tuttavia essere dovuta soprattutto a fattori esterni, in quanto, in un contesto economico sempre più globale, le forze di mercato hanno determinato sviluppi positivi del settore in modo inizialmente non previsto dalla Commissione. In particolare, la

concorrenza forte e crescente tra le marche si è tradotta in una diminuzione dei prezzi reali in un contesto di maggiore integrazione del mercato a livello dell'UE. A questo stadio, la Commissione non ha trovato sufficienti indicazioni di un fallimento del mercato o di un danno reale o potenziale per i consumatori specifico per il settore degli autoveicoli rispetto ad altri settori economici.

Il regolamento di esenzione per categoria ha agevolato gli adeguamenti dell'industria a queste circostanze in evoluzione e, in particolare nel mercato post-vendita, ha stimolato una risposta degli operatori dinamica e favorevole alla concorrenza. Questi risultati sembrano tuttavia essere dovuti principalmente dalle misure ispirate ai principi generali derivanti dalla giurisprudenza comunitaria ed attualmente ripresi nel regolamento 2790/1999 della Commissione, piuttosto che dalle disposizioni specifiche del regolamento di esenzione per categoria. Ad esempio, l'applicazione dei principi generali che regolamentano la distribuzione selettiva qualitativa sembra avere avuto effetti positivi sui mercati post-vendita, nei quali ha determinato un aumento significativo del numero di riparatori autorizzati.

Per quanto riguarda le restrizioni fondamentali specifiche del settore precisate nell'articolo 4 del regolamento, l'indagine della Commissione non ha rivelato alcun collegamento causale chiaro tra queste disposizioni ed i miglioramenti delle condizioni di concorrenza nel mercato rilevati durante il periodo di riferimento. Anche se l'articolo 4, paragrafo 2 del regolamento di esenzione per categoria (che prevede l'accesso completo e non discriminatorio degli operatori indipendenti del mercato post-vendita alle informazioni tecniche sulle riparazioni, specifiche per le varie marche, dei costruttori di autoveicoli) può essere stato alquanto utile per segnalare le preoccupazioni della Commissione, l'azione di applicazione delle norme in risposta ai problemi persistenti in questo ambito ha comportato l'applicazione dell'articolo 81; tale azione rimarrà possibile anche in mancanza delle attuali regole previste dal regolamento di esenzione per categoria. Inoltre, questa particolare misura, così come l'articolo 1, paragrafo 1, lettera t) (che era destinato a migliorare l'accesso dei produttori di pezzi di ricambio concorrenti al mercato post-vendita), diventerà superflua nel 2010, in seguito all'entrata in vigore del nuovo quadro di regolamentazione relativo al sistema di omologazione degli autoveicoli e dei pezzi di ricambio, ossia il regolamento 715/2007 e la direttiva 2007/46. È inoltre opinabile se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera j) del regolamento di esenzione per categoria (che estende la portata della corrispondente restrizione fondamentale di cui all'articolo 4, lettera e) del regolamento 2790/1999 onde vietare le restrizioni che impediscono ai fornitori di pezzi originali di venderli sia ai riparatori indipendenti che a quelli autorizzati) abbia svolto un ruolo significativo nella protezione dell'accesso dei produttori di pezzi di ricambio al mercato post-vendita.

In particolare, per quanto riguarda la concorrenza sul mercato dei pezzi di ricambio automobilistici, va ricordato che i diritti di proprietà intellettuale detenuti dai costruttori di autoveicoli e l'uso diffuso di vari accordi di subappalto con i fornitori di parti originali (compresi i cosiddetti accordi sulle apparecchiature ("tooling")) hanno comportato il fatto che determinati pezzi di ricambio rimangano vincolati alle reti dei costruttori di autoveicoli. Questo può avere alquanto indebolito la posizione dei grossisti indipendenti di pezzi di ricambio determinando l'aumento complessivo dei prezzi delle riparazioni. Tuttavia, questi potenziali problemi di concorrenza dipendono dall'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1 a questo tipo di accordi in ogni singolo caso e non sono connessi ad un'eventuale incapacità del regolamento di esenzione per categoria di affrontare correttamente tali problemi ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 3. Va osservato in questo contesto che la Commissione ha suggerito l'introduzione di una clausola

relativa alle riparazioni nella sua proposta di modifica della direttiva sulla protezione giuridica di disegni e modelli¹⁵.

Inoltre, l'indagine della Commissione giunge alle stesse conclusioni per quanto riguarda le condizioni specifiche del settore previste dall'articolo 5 del regolamento di esenzione per categoria, che sono risultate inutili per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito (ad esempio la protezione del commercio parallelo attraverso l'esclusione delle clausole di ubicazione dal campo d'applicazione dell'esenzione) o non hanno rivelato un solido collegamento con i miglioramenti osservabili delle condizioni di concorrenza sul mercato (ad esempio la prevenzione di rischi di preclusione attraverso norme più rigorose sulle vendite multimarca).

Infine, come dimostra l'analisi di cui all'allegato 4, la regolamentazione specifica dell'articolo 3 del regolamento di esenzione per categoria in alcuni casi può essere stata controproducente. In primo luogo, il regolamento di esenzione per categoria può avere effettivamente incoraggiato l'uniformità nella distribuzione fissando la soglia della quota di mercato per l'esenzione degli accordi di distribuzione selettivi quantitativi ad un livello più elevato rispetto ad altre forme di distribuzione. In secondo luogo, esentando soltanto i contratti a lungo termine, il regolamento di esenzione per categoria può avere reso più difficile l'accesso di nuovi operatori alle reti. In terzo luogo, le norme specifiche destinate a facilitare il trasferimento delle attività di rivendita fra i membri esistenti di una rete non solo non hanno raggiunto l'obiettivo politico iniziale, che era quello di permettere lo sviluppo di distributori di livello internazionale, ma la loro applicazione futura potrebbe promuovere la crescita di gruppi di rivenditori più grandi a livello nazionale il che, in alcuni casi, potrebbe condurre ad una perdita di concorrenza sia all'interno della marca che tra marche diverse a livello locale.

Risulta pertanto, in sintesi, che le disposizioni del regolamento di esenzione per categoria che divergevano dai principi generali derivati dalla giurisprudenza comunitaria ed attualmente riflessi nel regolamento n. 2790/1999 della Commissione possono essere considerate - nell'attuale contesto economico caratterizzato dai mercati automobilistici sempre più globalizzati e competitivi - eccessivamente rigorose e complesse e/o superflue, in particolare in considerazione dell'introduzione di una nuova legislazione UE sugli autoveicoli.

Alla luce di quanto sopra esposto, sembrerebbe che un metodo più flessibile e basato maggiormente sugli effetti garantirebbe risultati migliori per i consumatori.

In primo luogo, un tale approccio permetterebbe alla Commissione di concentrare meglio i suoi sforzi sulle pratiche anticoncorrenziali più nocive e di evitare i rischi di distorsioni delle sue priorità di applicazione delle norme. Va notato a tale riguardo che, malgrado la Commissione abbia ricevuto 46 denunce formali in questo ambito dal 2002 in poi, nessuna ha determinato una decisione di divieto¹⁶ e soltanto in tre casi è stato raggiunto un accordo informale¹⁷. È ancora più singolare il fatto che, su 322 denunce informali ricevute dalla Commissione tra il 2004 ed il 2007,

¹⁵ Direttiva 98/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 1998, sulla protezione giuridica dei disegni o modelli, GU L 289 del 28.10.1998. Una proposta di revisione della direttiva è attualmente all'esame del Consiglio, COM(2004) 582.

¹⁶ Le quattro decisioni - che comportavano impegni delle imprese - adottate dalla Commissione il 13 settembre 2007 nei casi *Toyota*, *Fiat*, *DaimlerChrysler* e *Opel* derivano da un'indagine avviata d'ufficio, mentre la decisione di divieto adottata dalla Commissione il 5 ottobre 2005 nel caso *Peugeot* si basa su denunce presentate prima dell'entrata in vigore del regolamento di esenzione per categoria.

¹⁷ Cfr. IP/06/302 – 303 del marzo 2006 nei casi *GM* e *BMW*, nonché IP/03/80 del 20 gennaio 2003 nel caso *Audi*.

soltanto 36 abbiano meritato ulteriori passi investigativi e nessuna abbia condotto all'avvio di un procedimento formale. In effetti, la maggior parte di queste denunce informali non riguardava vere questioni di concorrenza ma piuttosto controversie commerciali *inter partes*. Sembra ragionevole supporre che queste attività abbiano utilizzato le risorse della Commissione che avrebbero potuto altrimenti essere impiegate per individuare e perseguire pratiche anticoncorrenziali più nocive e con chiari effetti dannosi per il benessere dei consumatori. A livello nazionale, le cifre sono ampiamente comparabili. Anche se le autorità nazionali di concorrenza hanno ricevuto un totale di circa 340 denunce, soltanto in 7 casi esse hanno potuto prendere provvedimenti d'applicazione delle norme che hanno condotto a decisioni previste ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4 del regolamento 1/2003.

In secondo luogo, va notato che la complessità delle attuali norme specifiche per il settore ha comportato il rischio concreto di interpretazioni divergenti da parte dei tribunali nazionali che, in un caso, ha richiesto l'intervento della Commissione sotto forma di osservazioni di *amicus curiae* ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3 del regolamento 1/2003¹⁸. È dunque probabile che una regolamentazione più semplice e maggiormente basata sugli effetti garantirebbe meglio l'applicazione coerente delle norme comunitarie di concorrenza in tutta l'UE.

In terzo luogo, si afferma che un minore formalismo determinerebbe una maggiore certezza del diritto per le imprese del settore. Va ricordato che, pur avendo compiuto considerevoli sforzi per la pubblicazione di un opuscolo esplicativo e delle risposte ad una serie di domande frequenti, in tutto il periodo in questione la Commissione ha dovuto spesso rispondere alle richieste di assistenza degli operatori, che nella maggior parte dei casi non riguardavano gli effetti che gli accordi potrebbero avere sul mercato, ma piuttosto l'interpretazione di clausole contrattuali particolari. È più importante sottolineare che il numero di richieste di pronunce pregiudiziali fatte alla Corte di giustizia europea relativamente al settore della distribuzione automobilistica riflette il livello relativamente alto d'incertezza del diritto che sembra derivare da un approccio troppo dettagliato e formalista. Quattro dei tredici casi in cui la Corte di giustizia si è pronunciata in via pregiudiziale tra il 1° gennaio 2003 e il 31 dicembre 2007 nel campo dell'antitrust riguardavano l'interpretazione di clausole connesse all'esenzione per categoria in merito alle condizioni per la rescissione dei contratti nel settore automobilistico. Questo rappresenta l'80% di tutte le pronunce di questo tipo, relative ad accordi verticali di distribuzione, adottate nel periodo in questione¹⁹.

Infine, sembra probabile che un approccio più flessibile e basato maggiormente sugli effetti contribuirebbe a ridurre i costi che devono sostenere gli operatori del mercato per adeguarsi alle norme²⁰. Non vi è alcun dubbio che la forte insistenza sugli standard di qualità rilevata dopo il

¹⁸ Onde garantire l'applicazione coerente dell'articolo 81 del trattato CE la Commissione ha presentato osservazioni scritte alla Cour d'Appel de Paris in merito al caso Garage Grémeau / Daimler Chrysler France, caso RG 05/17909.

¹⁹ Tre su quattro riguardavano la questione della rescissione del contratto con il preavviso di un anno in caso di presunta riorganizzazione della rete, mentre il quarto caso richiedeva chiarimenti sul significato dell'articolo 3, paragrafo 6 del regolamento sul ruolo dell'arbitrato in caso di rescissione di un contratto; sentenza del 7.9.2006 nella causa C-125/05 Vulcan Silkeborg / Skandinavisk Motor; sentenza del 30 novembre 2006 nelle cause riunite C-376/05 e C-377/05 Brünsteiner, Hilgert / BMW; sentenza del 26.1.2007 nella causa C-273/06, Auto Peter Petschenig / Toyota Frey; sentenza del 18.1.2007 nella causa C-421/05 City Motors Groep / Citroen Belux.

²⁰ In Spagna l'associazione regionale dei rivenditori stima al 20% l'aumento dei costi dovuti a standard più elevati dopo l'introduzione del regolamento di esenzione per categoria. Risposta alla domanda 2.13 del questionario della Commissione HT1021-ADL-026.

2002 è stata in una certa misura determinata dal passaggio da un sistema che combinava elementi sia di esclusività che di selettività ad un sistema più aperto. Va notato, in questo contesto, che praticamente tutte le associazioni nazionali di rivenditori che hanno risposto all'indagine della Commissione hanno dichiarato che l'entrata in vigore del regolamento di esenzione per categoria potrebbe essere collegata a cambiamenti importanti delle norme contrattuali; alcune associazioni hanno valutato il relativo aumento dei costi sostenuto dai rivenditori a circa il 20%. Tuttavia, questa modifica della normativa è stata accompagnata dall'introduzione di numerose condizioni e da un ampio elenco di clausole fondamentali che, in determinati casi, non hanno sortito i previsti miglioramenti delle condizioni di concorrenza del mercato. Questo è particolarmente evidente per le restrizioni normative destinate a promuovere gli accordi di subappalto per i servizi di riparazione, l'apertura senza restrizioni di punti vendita e consegna supplementari nonché, in una certa misura, le vendite multimarca. Sembra dunque probabile che, se le restrizioni normative superflue contenute nel regolamento di esenzione per categoria fossero rimosse attraverso un approccio maggiormente basato sugli effetti, gli operatori concluderebbero accordi più efficienti sotto il profilo dei costi, che apporterebbero vantaggi per i consumatori.

La Commissione conclude pertanto, in questa fase, che un regime più flessibile, che si ispiri maggiormente ai principi generali applicabili alle restrizioni verticali come attualmente previsti nel regolamento n. 2790, avrebbe garantito un livello equivalente di tutela della concorrenza sul mercato, in cui le imprese avrebbero sostenuto costi minori per rispettare le disposizioni previste e le autorità di concorrenza avrebbero avuto a disposizione un sistema più efficace di applicazione delle norme.

V. INTERVENTI FUTURI

Va osservato che la presente relazione costituisce soltanto l'opinione preliminare della Commissione sul funzionamento del regolamento 1400/2002 e non pregiudica in alcun modo una decisione definitiva sui risultati della revisione. La relazione rappresenta il primo passo di un ampio processo di consultazione al quale tutte le parti interessate sono invitate a partecipare.

Sulla base delle osservazioni raccolte nel corso dell'imminente consultazione, la Commissione effettuerà una valutazione dei probabili effetti positivi e negativi delle soluzioni normative. Va inoltre sottolineato che il processo di revisione del regolamento di esenzione per categoria n. 2790/1999 coinciderà con la pubblicazione di tale valutazione di impatto. Qualora tale processo induca la Commissione a ritenere che il settore degli autoveicoli possa adeguatamente rientrare nel campo di applicazione di un regime generale sulle restrizioni verticali, tutte le parti interessate avrebbero l'opportunità di fare in modo che le loro riserve vengano correttamente prese in esame nel quadro del futuro iter legislativo.

Onde individuare la soluzione più adatta per un futuro regime, la Commissione invita i terzi a fornire le proprie osservazioni in merito ai risultati della presente relazione.

Le osservazioni vanno inviate entro il 31.7.2008.

Per posta elettronica, al seguente indirizzo:

Comp-car-sector@ec.europa.eu

Per posta al seguente indirizzo:

Commissione europea
Ufficio: J 70 - 01/128
Direzione generale Concorrenza
B-1049 Bruxelles
Belgio

La presente relazione è inoltre disponibile sul World Wide Web, in tutte le lingue ufficiali della Comunità, al seguente indirizzo:

http://ec.europa.eu/comm/competition/sectors/motor_vehicles/news.html

Riservatezza: si prega di indicare chiaramente se non si intende che le osservazioni trasmesse vengano divulgate a terzi.