

Comunicazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sugli accordi di cooperazione e l'emergenza COVID-19

Il COVID-19 e le implicazioni per la tutela della concorrenza

1. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è pienamente cosciente delle conseguenze economiche e sociali provocate dalla diffusione del contagio da Covid-19, a livello nazionale, europeo e globale.
2. L'eccezionalità delle circostanze può comportare la necessità per le imprese di cooperare per far fronte, o quanto meno mitigare, le conseguenze più drammatiche della crisi, a beneficio della collettività, ad esempio al fine di garantire la fornitura e l'equa distribuzione di prodotti essenziali a tutti i consumatori.
3. Le norme di concorrenza garantiscono che le imprese possano confrontarsi alla pari. Questo obiettivo resta importante anche in un momento in cui le imprese e l'economia subiscono una condizione di emergenza.
4. Tuttavia, le regole di concorrenza nazionali e europee sono dotate di meccanismi che consentono di tener conto, quando appropriato e necessario, del modificarsi delle condizioni economiche e di mercato.
5. Pertanto, nelle circostanze attuali, l'Autorità non intende intervenire nei confronti di misure necessarie, temporanee e proporzionate, adottate per scongiurare la scarsità delle forniture, in linea con quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione europea dell'8 aprile 2020.

Obiettivi della Comunicazione

6. Questa Comunicazione si riferisce alle possibili forme di cooperazione tra imprese volte a favorire la produzione e l'adeguata distribuzione dei beni e servizi essenziali che durante la crisi potrebbero scarseggiare in ragione di un'imprevedibile crescita della domanda.
7. Obiettivo della Comunicazione è i) di anticipare i criteri di massima che verranno utilizzati per valutare tali progetti di cooperazione e di delineare le priorità di intervento che verranno privilegiate durante la crisi nell'applicazione della disciplina antitrust e ii) di dar conto di una procedura transitoria che l'Autorità intende introdurre per fornire indicazioni alle imprese in merito a specifici e chiaramente delineati progetti di cooperazione.

I progetti di cooperazione e l'autovalutazione

8. Come noto, la possibilità di notificare preventivamente all'Autorità accordi tra imprese riveste oggi un ruolo marginale, atteso che le imprese procedono oramai all'autovalutazione delle intese.
9. In questa fase, l'Autorità (al pari della Commissione Europea e di altre autorità nazionali) si rende conto che le imprese potranno avere bisogno di indicazioni che possano facilitare l'autovalutazione dei progetti di cooperazione volti a evitare la carenza di beni e servizi essenziali.
10. L'Autorità è pronta a offrire tutte le indicazioni necessarie alle imprese o alle associazioni di categoria, così da agevolare e accelerare la predisposizione di tutte le misure e le iniziative volte a fronteggiare la crisi del COVID-19, in particolare quando permangano incertezze in merito alla compatibilità di tali iniziative con le regole della concorrenza.
11. A questo fine sul sito dell'Autorità è stato predisposto un indirizzo di posta elettronica (accordi-cooperazione-COVID@agcm.it) che può essere utilizzato per chiedere indicazioni.

Le diverse forme di cooperazione

12. La reazione all'emergenza del COVID-19 può richiedere diversi gradi di cooperazione, più o meno problematici sotto il profilo concorrenziale.
13. Nel settore sanitario (ed eventualmente nel settore agro-alimentare), la cooperazione potrebbe, ad esempio, limitarsi ad attribuire alle associazioni di categoria o a soggetti terzi indipendenti il compito di: i) coordinare il trasporto e la distribuzione delle materie prime; ii) individuare per quali farmaci o dispositivi medici (o per quali beni alimentari) possono sorgere problemi di scarsità; iii) fornire informazioni aggregate (non relative alle singole imprese) sulla produzione e sulla capacità disponibile o su eventuali *gap* nell'offerta.
14. Queste attività, in linea di massima, non sollevano problemi di natura concorrenziale (cfr. le *Linee Guida della Commissione sull'applicabilità dell'art. 101 del TFUE agli accordi di cooperazione orizzontale*).
15. In questa fase, inoltre, può rendersi necessario ampliare ulteriormente la cooperazione per ovviare a carenze critiche di approvvigionamento. La cooperazione potrebbe, ad esempio, mirare alla riorganizzazione di un intero settore produttivo nella prospettiva di incrementare e "ottimizzare" la produzione, evitando il rischio che ci si concentri, ad esempio, sulla produzione di specifici farmaci o dispositivi medici a scapito di altri, altrettanto essenziali.
16. Queste iniziative richiedono inevitabilmente uno scambio di informazioni disaggregate e sensibili e un grado di coordinamento tra imprese che in tempi "normali" risulterebbero senz'altro problematici. In questo particolare contesto, l'Autorità (in coerenza con gli orientamenti recentemente espressi dalla citata Comunicazione della Commissione europea) potrebbe valutarle con maggiore flessibilità laddove fossero effettivamente necessarie per agevolare la

produzione di farmaci o dispositivi medici importanti per il contrasto del virus o di beni e servizi ritenuti essenziali, venissero applicate per il tempo strettamente necessario e si caratterizzassero per un elevato grado di proporzionalità.

17. In questo contesto, l'Autorità ritiene opportuno precisare inoltre che le norme esistenti in materia di accordi verticali consentono alle imprese di fissare dei prezzi massimi per i propri prodotti. Tali accordi potrebbero risultare utili al fine di limitare ingiustificati aumenti di prezzo al livello della distribuzione.

La valutazione preventiva dei progetti di cooperazione

18. L'Autorità, attraverso la Direzione Generale e le Direzioni Settoriali di Concorrenza, continuerà a fornire indicazioni informali alle imprese e alle associazioni di categoria rispetto a specifici progetti di cooperazione (soprattutto quando residua incertezza sulla loro compatibilità con le norme a tutela della concorrenza), al fine di contribuire a una più efficace e tempestiva reazione alla crisi determinata dal COVID-19.
19. Allo scopo di fornire un più elevato grado di certezza giuridica, in questa fase particolarmente delicata per il sistema produttivo, l'Autorità, per il tramite della Direzione Generale Concorrenza potrà, eccezionalmente e a propria discrezione, esprimere tempestivamente le proprie valutazioni in forma scritta con una *comfort letter* su specifiche iniziative, purché sufficientemente definite. Tali *comfort letter* riguardano esclusivamente l'applicazione della legge nazionale antitrust (legge n. 287/90).

Conclusioni

20. In sintesi, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ribadisce la propria consapevolezza in merito alle sfide epocali che il nostro sistema produttivo è tenuto a fronteggiare in questa fase di emergenza sanitaria, economica e sociale. In questo contesto, non può che incoraggiare i progetti di cooperazione pro-competitiva, mettendo a disposizione tutte le sue competenze per favorire la coerenza di tali progetti con il rispetto delle regole di concorrenza.
21. Allo stesso tempo, è di fondamentale importanza assicurare che i prodotti considerati essenziali per la protezione della salute e per fronteggiare l'emergenza restino disponibili a prezzi concorrenziali. L'Autorità non esiterà ad utilizzare tutti gli strumenti a sua disposizione per agire contro le imprese che cercheranno di trarre profitto dalla attuale situazione, con accordi di cartello o abusando della propria posizione dominante.
22. La Comunicazione sarà operativa a partire dal 24 aprile 2020 e fino a successiva comunicazione.