

# PAVIA e ANSALDO

## Studio Legale

Avenue Des Arts 41+32.02 5170750 . Fax. +32.02 5170751  
[info.brussels@pavia-ansaldo.be](mailto:info.brussels@pavia-ansaldo.be) . [www.pavia-ansaldo.it](http://www.pavia-ansaldo.it)

Bruxelles, 31 luglio 2008

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

E-mail: [Comp-car-sector@ec.europa.eu](mailto:Comp-car-sector@ec.europa.eu)

### **OSSERVAZIONI DELLO STUDIO LEGALE “PAVIA E ANSALDO” ALLA RELAZIONE DI VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE SUL REGOLAMENTO (CE) N. 1400/2002**

Come in altre occasioni, esprimiamo il nostro apprezzamento per la possibilità che ci viene offerta di partecipare, attraverso le nostre osservazioni, alla consultazione pubblica in materia di concorrenza nel settore automobilistico, che, com'è noto, riveste un'importanza fondamentale all'interno del mercato unico.

#### **CONSIDERAZIONI GENERALI**

Con esplicito riferimento all'inchiesta lanciata a metà 2007, basata su questionari inviati a vari gruppi interessati dell'industria automobilistica e altre fonti di informazioni quali studi e banche dati statistiche esterne (tra i più rilevanti, la relazione della London Economics sull'andamento del mercato), la Relazione di Valutazione della Commissione sul



Associazione professionale tra gli avvocati

Stefano Bianchi - Carlo Del Conte - Enrico Del Guerra - Giuseppe Dell'Acqua - Gian Paolo Di Santo - Elena Felici - Alberto Feliciani  
Alessandro Giovannelli - Stefano Grassani - Ernesto Irace - Vittorio Loi - Francesco Manara - Agostino Migone de Amicis  
Mia Rinetti - Marina Santarelli - Maurizio Vasciminni - Roberto Zanchi

Enrico Banchemo - Angelo Crisafulli - Francesca Ferrari - Alessandra Franchi - Luigi Fumagalli - Paolo Lupini - Nico Moravia - Francesco Puntillo

Of Counsel: Giuseppe Ansaldo - Michele Capodanno - Bruno R. Pavia - Pier Luigi Raymondi

Regolamento n. 1400/2002 (d'ora in avanti, semplicemente, "Relazione") evidenzia come *tutti gli indicatori economici pertinenti analizzati tendono a confermare che il grado di concorrenza sui mercati rilevanti ... è notevolmente migliorato*"; questa fondamentale considerazione viene argomentata attraverso numerosi elementi che dimostrano *"l'esistenza di un ambiente competitivo generalmente dinamico"*, nel quale si è verificato *"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"*<sup>1</sup>.

Tuttavia, la Commissione sembra attribuire tali comprovati miglioramenti quasi unicamente a fattori esterni, quali l'innovazione tecnologica, la maggior integrazione del mercato globale e, in generale, la maggior capacità produttiva: se la Relazione riconosce che, per alcuni limitati aspetti, il regolamento di esenzione per categoria possa aver agevolato *"l'adeguamento dell'industria a queste circostanze in evoluzione"*, in ultima analisi essa tende ad attribuire i risultati positivi raggiunti *"ai principi generali derivanti dalla giurisprudenza comunitaria attualmente ripresi nel regolamento 2790/1999"*. Inoltre, viene affermato in modo chiaro come *"l'indagine della Commissione non ha rilevato alcun collegamento causale chiaro tra le disposizioni del regolamento di esenzione per categoria ed il miglioramento delle condizioni di concorrenza nel mercato rilevati durante il periodo di riferimento"*<sup>2</sup>.

In linea generale, ci sembra che l'atteggiamento della Commissione sia eccessivamente severo; riteniamo, infatti, che considerare gli effetti positivi manifestatisi in questi anni, e ribaditi dalle indagini di settore, come effetti attribuibili unicamente a fattori esterni sia riduttivo e semplicistico nei confronti di uno strumento giuridico che rappresenta per molti aspetti una garanzia minima rispetto agli squilibri contrattuali che caratterizzano il mercato degli autoveicoli, nonché un importante tentativo di sistematizzare la disciplina di un settore che presenta caratteristiche del tutto peculiari.

Infatti, si deve tener presente che, nell'attuale contesto di mercato, caratterizzato da una grave crisi economica, si è ulteriormente accentuata la già forte dipendenza dei rivenditori dalle case automobilistiche. Basti pensare agli investimenti che, in numero sempre crescente, i produttori di automobili chiedono ai singoli distributori: l'entità di tali investimenti, il più delle volte, rappresenta per il rivenditore un vincolo supplementare, poiché costringe lo stesso a rimanere legato al costruttore almeno fino a quando gli ingenti costi sostenuti

---

<sup>1</sup> Si veda la *Relazione di Valutazione della Commissione del Regolamento (CE) n.1400/2002 concernente la distribuzione di autoveicoli e il relativo servizio di assistenza alla clientela*, pag. 3 e seguenti.

<sup>2</sup> Si veda ancora la Relazione, pag. 13 e seguenti.

saranno ammortizzati<sup>3</sup>; oppure, si pensi alle clausole contrattuali che limitano i margini di guadagno dei rivenditori, collegando i loro profitti al meccanismo dei “bonus”, che spesso vengono concessi dalle case madri a condizioni troppo onerose (se non irrealizzabili, in un contesto caratterizzato da rilevanti difficoltà economiche). Ancora, si tenga presente l’ulteriore complicazione rappresentata dalla rigidità della rete distributiva, tale per cui la cessazione del rapporto contrattuale con una casa automobilistica comporta, per la grande maggioranza dei rivenditori, la definitiva esclusione dalla rete.

Alla luce di quanto detto, perciò, diventa indispensabile cogliere le peculiarità del settore automobilistico, nel momento in cui se ne voglia dare un giudizio fondato su basi concrete; non sarebbe infatti corretto un approccio che considerasse il settore in esame alla stregua di un settore “ordinario”. In particolare, ritenere che le potenzialità offerte dal regolamento 1400/2002 non siano state sfruttate a causa dello scarso interesse o di una presunta indolenza dei rivenditori (come pare emergere dalla Relazione della Commissione) ci sembra una conclusione piuttosto affrettata; un’analisi attenta del mercato dovrebbe invece condurre alla considerazione che i meccanismi – senz’altro interessanti e, per certi versi, innovativi – proposti dal regolamento di esenzione non siano stati appieno sfruttati a causa della scarsa (e a volte inesistente) indipendenza dei rivenditori dalle case madri<sup>4</sup>.

In considerazione di quanto detto finora, si ritiene che l’abrogazione del regolamento 1400/2002 e il conseguente ritorno alle norme contenute nel regolamento 2790/1999 segnerebbe l’abbandono di una disciplina che pone alcune garanzie minime di tutela a favore della parte debole del rapporto contrattuale; ciò che, nell’attuale sistema, costituisce senza dubbio un valore aggiunto, come sarà ulteriormente illustrato nei paragrafi che seguono.

La prospettata ipotesi di una soppressione del regolamento, e dunque delle tutele minime che esso contiene, potrebbe trovare una giustificazione soltanto laddove la Commissione ammettesse di rinunciare completamente alla tutela della concorrenza “intra-brand”, rivolgendo la propria attenzione esclusivamente alla concorrenza tra le case automobilistiche (“inter-brand”). Questa ipotesi, tuttavia, non pare verosimile, se si considera la profonda

---

<sup>3</sup> Si sottolinea inoltre come gli investimenti richiesti dalle case automobilistiche coinvolgano, nella maggioranza dei casi, l’immagine stessa con cui il rivenditore si presenta ai clienti; in caso di cessazione delle relazioni contrattuali con il produttore, perciò, egli sarà altresì tenuto a sostenere costi ulteriori per provvedere ad un complessivo *restyling* dei locali di vendita.

<sup>4</sup> Per rendersi conto di ciò, è sufficiente pensare alle disposizioni del regolamento che introducono il divieto di *location clauses*, che non hanno avuto gli effetti sperati a causa del timore di ritorsioni da parte della casa automobilistica; lo stesso timore impedisce ai rivenditori di rivolgersi al giudice nazionale o ad un eventuale arbitro, come il regolamento suggerisce, nel corso della vigenza del rapporto contrattuale con la casa madre; a riprova di ciò, si consideri che la quasi totalità delle cause introdotte è relativa ad accordi i cui effetti sono già cessati.

attenzione che la Commissione ha sempre manifestato nel tutelare, ad esempio, il fenomeno delle importazioni parallele, rilevante soltanto in un contesto di tutela della concorrenza all'interno di una medesima marca.

Nella Relazione la Commissione fa inoltre riferimento ad altre specifiche disposizioni del regolamento (in particolare, quelle legate alle restrizioni fondamentali di cui all'articolo 4), per sostenere l'irrilevanza giuridica che esse verrebbero ad assumere in seguito all'entrata in vigore di due nuovi atti giuridici (il regolamento 715/2007 e la direttiva 2007/46).

In relazione a ciò, è nostra convinzione, come emergerà con maggior precisione nei singoli paragrafi delle presenti osservazioni, che gli atti giuridici citati non abbiano un ambito di applicazione totalmente corrispondente e sovrapponibile al regolamento di esenzione: ciò non può essere trascurato alla luce dei problemi che potrebbero scaturire a livello di certezza giuridica, efficienza ed economicità legislativa, oltre che di coordinamento e di interpretazione tra disposizioni provenienti da atti normativi che presentano scopi differenti.

Non si vuole con queste considerazioni di carattere generale affermare che il Regolamento 1400/2002 non presenti difetti e limiti e non sia, dunque, migliorabile in alcune sue parti; tuttavia, ci sia consentito manifestare le nostre perplessità di fronte all'ipotesi di una sua integrale soppressione.

#### **1. Rafforzare la concorrenza tra costruttori: i saloni multimarca.**

In riferimento alla vendita "multimarca", nella Relazione della Commissione si legge 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<sup>5</sup> per quanto riguarda la*

---

<sup>5</sup> Articolo 1, comma 1: "Ai fini del presente regolamento si applicano le seguenti definizioni: [...] b) per "obbligo di non concorrenza" si intende qualsiasi obbligo, diretto o indiretto, che impone all'acquirente di non produrre, acquistare, vendere o rivendere beni o servizi in concorrenza con i beni o servizi oggetto del contratto, ovvero qualsiasi obbligo, diretto o indiretto, che impone all'acquirente di acquistare dal fornitore o da un'altra impresa da questo indicata più del 30 % degli acquisti annui complessivi dei beni o servizi contrattuali, dei beni corrispondenti e dei loro succedanei effettuati dall'acquirente stesso sul mercato rilevante, calcolati sulla base del valore dei suoi acquisti relativi all'anno civile precedente. L'obbligo imposto al distributore di vendere i veicoli di altri fornitori in aree di vendita separate del salone di esposizione per evitare confusione tra le diverse marche non costituisce un obbligo di non concorrenza ai fini del presente regolamento. L'obbligo imposto al distributore di impiegare personale di vendita specifico per le singole marche costituisce un obbligo di non concorrenza ai fini del presente regolamento, a meno che il distributore decida di impiegare personale di vendita specifico per le singole marche e il fornitore assuma a suo carico tutti i relativi costi addizionali; [...]".

*vendita di marche di produttori concorrenti nel medesimo autosalone*". Inoltre, la Commissione sostiene 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"*. Naturale conclusione di ciò è 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"*.

### **OSSERVAZIONI**

Dalla lettura della Relazione non sembra emergere con chiarezza la ragione che spinge oggi la Commissione a voler ridurre la tutela a favore dei distributori multimarca che, nel passaggio dal regolamento 1475/95 al regolamento 1400/02, si erano indubbiamente visti riconoscere un grado di tutela più avanzato.

Se infatti è vero che la possibilità per un rivenditore di effettuare una distribuzione multimarca era ammessa già nel precedente regolamento 1475/95, non si deve dimenticare che la scelta di creare saloni multimarca richiedeva un sostanziale aggravio di costi a carico del distributore. Infatti, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del regolamento 1475/95, l'esenzione veniva riconosciuta a condizione che il distributore si obbligasse a non vendere autoveicoli nuovi forniti da soggetti diversi dal costruttore *"se non in locali di vendita separati, sottoposti ad una gestione separata, con personalità giuridica distinta e in modo tale da escludere la confusione fra marche"*.

Tale disciplina presentava oggettive difficoltà per i rivenditori che decidevano di optare per la distribuzione di più marche, ed aveva la conseguenza di limitare la concorrenza tra i fornitori: era estremamente facile, per i grandi gruppi automobilistici, evitare l'ingresso di nuovi operatori, inserendo tale tipo di impegno negli accordi di distribuzione conclusi con i rivenditori.

Con l'adozione del regolamento 1400/02 la Commissione sembrava aver deciso di porre un freno a tali obblighi di non concorrenza, eliminando la possibilità di introdurre clausole del genere, allo scopo espresso di *"garantire l'accesso ed evitare la collusione sui mercati rilevanti, e per dare*

---

Articolo 5, comma 1: "Per quanto riguarda la vendita di autoveicoli nuovi, di servizi di riparazione e manutenzione o di pezzi di ricambio, l'esenzione non si applica alle seguenti obbligazioni contenute in accordi verticali: a) un obbligo diretto o indiretto di non concorrenza; [...]".

*ai distributori la possibilità di vendere veicoli di marche di due o più costruttori che non siano imprese collegate”.*

Ai sensi del Reg. 1400/2002, l'unica facoltà dei costruttori è quella di richiedere l'esposizione degli autoveicoli in aree separate del salone di vendita (ma non in saloni diversi); inoltre, non godrebbe dell'esenzione una clausola che prevedesse l'uso di personale di vendita specifico per una determinata marca, se non dietro assunzione dei relativi costi da parte del costruttore della marca in questione.

Le perplessità della Commissione sono legate allo scarso utilizzo delle nuove possibilità offerte dal regolamento 1400/2002; in particolare, ciò che viene criticato è che *“la vendita 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”.*

Le considerazioni della Commissione non sembrano però del tutto condivisibili: in linea generale, infatti, il riconoscimento di un diritto o una forma di tutela più avanzata non implica che i destinatari della stessa siano tenuti ad utilizzarla; e, in ogni caso, il non esercizio non giustifica l'eliminazione della più profonda tutela accordata, a prescindere da una valutazione della sua adeguatezza; rimuovere il grado minimo di tutela per lasciare che tutto venga regolato da logiche di mercato potrebbe andare a discapito della molteplicità dell'offerta e, conseguentemente, a danno dei consumatori.

A nostro avviso, infatti, sarebbe questa la conseguenza derivante dall'abrogazione totale del regolamento 1400/2002 e della conseguente reviviscenza del regolamento generale 2790/1999. Infatti il regolamento 2790/1999, con l'intento di far rientrare nel suo ambito di applicazione alcune categorie di accordi (come, ad esempio, il franchising), ammette la possibilità di introdurre nell'accordo clausole di non - concorrenza, purché la durata delle stesse sia inferiore a cinque anni<sup>6</sup>.

È logico e plausibile prevedere che le case costruttrici non si lasceranno sfuggire l'occasione di inserire nei loro accordi tali tipi di clausole, con la conseguenza che, probabilmente, l'idea stessa di vendita “multimarca” rischierebbe di non trovare più alcuno spazio nel settore.

---

<sup>6</sup> Si riporta il testo dell'art. 5, comma 1, lett. a), del regolamento 2790/1999: “L'esenzione di cui all'articolo 2 non si applica alle seguenti obbligazioni contenute in accordi verticali: a) un obbligo di non concorrenza, diretto o indiretto, la cui durata sia indeterminata o superiore a cinque anni; b) [...]”.

L'ulteriore conseguenza sarebbe una limitazione della concorrenza nei confronti di quei fornitori che non hanno il prestigio e la forza economica per costituire una propria rete a vantaggio delle grandi case automobilistiche, che vedrebbero invece ulteriormente rafforzata la loro posizione sul mercato, a scapito della concorrenza nel settore.

**2. Rafforzare la concorrenza tra rivenditori: maggior diversità delle forme di distribuzione.**

Il tema centrale di questa sezione della Relazione è la valutazione delle disposizioni del regolamento che hanno posto fine alla possibilità di cumulo tra distribuzione esclusiva e selettiva. Sul punto, la Commissione sottolinea come *“non è stato realizzato l'obiettivo che si prefissavano l'articolo 2, paragrafo 1 e l'articolo 3, paragrafo 1 del regolamento 1400/2002<sup>7</sup>, 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?”*.

In secondo luogo, la Relazione critica alcune disposizioni del regolamento, quali l'art. 5, comma 2, lettera b), relativo all'apertura di punti vendita secondari, in quanto le stesse *“sembrano aver avuto scarso effetto”*. Ci si riserva di avanzare qualche osservazione anche su questi aspetti in conclusione del paragrafo.

**OSSERVAZIONI**

Sembra utile ripercorrere brevemente gli aspetti peculiari e le differenze esistenti tra il sistema di distribuzione esclusiva e il sistema di distribuzione selettiva, a sua volta quantitativo o qualitativo; una delle principali novità del regolamento 1400/2002, nel periodo immediatamente precedente la sua adozione, sembrava essere quello dell'introduzione del divieto di cumulo tra le due forme di distribuzione.

---

<sup>7</sup> Articolo 2, comma 1: “A norma dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato e fatte salve le disposizioni del presente regolamento, l'articolo 81, paragrafo 1, non si applica agli accordi verticali che riguardino le condizioni in base alle quali le parti possono acquistare, vendere o rivendere autoveicoli nuovi, pezzi di ricambio per autoveicoli o servizi di riparazione e manutenzione per autoveicoli”.

Articolo 3, comma 1 (“Condizioni generali”): “[...] l'esenzione si applica a condizione che la quota detenuta dal fornitore sul mercato rilevante in cui vende gli autoveicoli nuovi, i pezzi di ricambio per autoveicoli o i servizi di riparazione e manutenzione non superi il 30%. Tuttavia, la soglia di quota di mercato per l'applicazione dell'esenzione è del 40% per gli accordi che costituiscono sistemi di distribuzione selettiva basata su criteri quantitativi per la vendita di autoveicoli nuovi. Dette soglie di quota di mercato non si applicano ai sistemi di distribuzione selettiva basata su criteri di qualità.

## PAVIA e ANSALDO

### Studio Legale

La distribuzione esclusiva consente ad una casa automobilistica di scegliere, quale unico rivenditore dei suoi prodotti all'interno di un territorio delimitato, un unico distributore. L'esclusività comporta per il distributore il diritto di poter vendere i prodotti da lui pubblicizzati a qualsiasi soggetto (consumatori finali, rivenditori al dettaglio ed altri) solo nel proprio territorio di competenza; in maniera speculare, il fornitore ha il potere di vietare al rivenditore esclusivo di vendere al di fuori del territorio assegnato (con l'eccezione delle sole vendite passive, cioè le vendite effettuate senza previa campagna pubblicitaria).

La distribuzione selettiva può essere qualitativa o quantitativa. Scegliendo la distribuzione selettiva qualitativa il fornitore seleziona tra i rivenditori quelli che corrispondono a determinati criteri "di qualità" da lui stabiliti (quali il prestigio, la notorietà del rivenditore, ecc.). Optando per la distribuzione selettiva quantitativa il fornitore seleziona, in modo del tutto arbitrario, un certo numero di distributori tra tutti coloro che abbiano le caratteristiche qualitative richieste, e conclude con loro contratti di distribuzione per un determinato territorio.

In ogni caso, il distributore "selettivo" ha il diritto di rivendere il prodotto, attivamente, in tutto il territorio dell'UE con l'unico vincolo di poter rivendere, oltre che ai consumatori finali, agli altri rivenditori selezionati dal fornitore in base ai criteri selettivi adottati dallo stesso.

Durante la vigenza del regolamento 1475/95 il fornitore aveva la possibilità di cumulare i due tipi di sistema di distribuzione (esclusiva e selettiva), con la conseguenza che il distributore esclusivo doveva sottostare anche agli obblighi della distribuzione selettiva; in altre parole, esso non poteva rivendere che a quei determinati soggetti in possesso dei criteri stabiliti dalla casa automobilistica e gli era altresì impedito di effettuare vendite al di fuori del suo territorio di pertinenza (sempre con l'eccezione delle vendite passive). È del tutto evidente come una disciplina del genere impedisse qualsiasi forma di "importazione parallela": il distributore esclusivo, legato anche al vincolo della selettività, non poteva effettuare vendite in nessun altro Stato membro dell'UE.

Il regolamento 1400/2002 ha eliminato la possibilità del cumulo, cosicché le case automobilistiche sono tenute a scegliere uno dei due sistemi di distribuzione, esclusivo o selettivo; in tal modo, il distributore sarebbe soggetto soltanto agli obblighi derivanti da una delle due discipline descritte in precedenza.

Questo nuovo regime può senza dubbio produrre effetti favorevoli alla concorrenza. In particolare, esso è in grado di agevolare le "importazioni parallele": nel caso in cui il costruttore opti per un sistema distributivo selettivo, il distributore è soggetto soltanto al rispetto dei criteri imposti dalla casa madre sulla scelta dei soggetti a cui rivendere i prodotti, ma non è soggetto a vincoli di natura territoriale.

Rispetto ai potenziali effetti positivi, tuttavia, la Commissione si esprime nei termini evidenziati poc'anzi, sottolineando il mancato raggiungimento degli obiettivi e la convergenza di tutti i costruttori automobilistici verso il sistema di distribuzione selettiva quantitativa. Ciò, a detta della Commissione, sarebbe imputabile all'art. 3, comma 1 del regolamento, che prevede l'applicazione dell'esenzione per una soglia di quota di mercato più generosa (sino al 40%), in un sistema quale quello selettivo quantitativo che – come è noto – è già di per sé piuttosto incline a limitare la concorrenza.

Ora, è evidente che – come la stessa Commissione ammette – non è il divieto di cumulo a costituire il problema (si è infatti evidenziato come esso non possa che avere effetti positivi sul lungo periodo), bensì l'aver indotto la maggior parte delle case madri ad optare per il sistema selettivo quantitativo, attraverso una soglia di esclusione *“anomala”*. Non si capisce perciò il motivo per cui la Commissione, anziché modificare semplicemente la soglia del 40%, propenda per un'abrogazione globale del regolamento.

Il regolamento, tra l'altro, interviene anche a disciplinare l'eventualità che, nel contratto di distribuzione, vengano inserite *“clausole di localizzazione”*: l'art. 5, par. 2, lett. b), del regolamento vieta espressamente tali clausole. Queste potrebbero costituire l'ultimo ostacolo per il distributore selettivo che voglia rivendere i suoi prodotti all'estero: l'introduzione di clausole del genere, infatti, impedirebbe ad un distributore selettivo di aprire punti vendita o consegna addizionali in altro Stato, con l'evidente conseguenza che, non avendo supporto logistico, egli non avrebbe alcun punto d'appoggio utile per esportare i suoi prodotti. Sembrano perciò evidenti i benefici che derivano dalla suddetta disposizione del regolamento, in termini di vantaggi per la concorrenza e di tutela del consumatore.

### **3. Garantire la concorrenza tra riparatori indipendenti e riparatori autorizzati: le quattro decisioni della Commissione di settembre 2007.**

La quarta sezione della Relazione della Commissione ha ad oggetto due diverse categorie di disposizioni. Le prime sono quelle relative all'accesso degli operatori indipendenti alle informazioni tecniche; le seconde quelle volte a tutelare la vendita delle parti di ricambio. Ci si soffermerà soltanto sulle prime, che sembrano sollevare qualche problema, rinviando la trattazione della tematica relativa al mercato delle parti di ricambio ai paragrafi successivi.

In merito all'accesso degli operatori indipendenti alle informazioni tecniche, la Commissione sostiene che *“anche se l'articolo 4, paragrafo 2 del regolamento di esenzione per categoria* (secondo cui i fornitori sono tenuti a concedere ai riparatori indipendenti pieno accesso alle informazioni

tecniche<sup>8)</sup> ha avuto un impatto positivo, va notato che, a partire dal 1° settembre 2009, il regolamento 715/2007, relativo a Euro 5 ed Euro 6, obbligherà i fornitori a divulgare tutte le informazioni di questo tipo per i nuovi modelli<sup>9)</sup>.

Inoltre, con esplicito riferimento alle decisioni adottate dalla Commissione nel mese di settembre 2007, con le quali essa ha reso vincolanti gli obblighi di quattro grandi case automobilistiche in merito all'accesso alle informazioni, la Relazione precisa *“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<sup>10)</sup>”*.

### **OSSERVAZIONI**

Con riguardo alle informazioni tecniche, si segnalano diversi rapporti provenienti dalle associazioni dei riparatori indipendenti che affermano in modo chiaro come l'accesso alle informazioni sia notevolmente migliorato in seguito all'adozione del regolamento<sup>11)</sup>.

---

<sup>8)</sup> Articolo 4, comma 2: *“L'esenzione non si applica qualora il fornitore di autoveicoli rifiuti di concedere agli operatori indipendenti l'accesso ad informazioni tecniche, attrezzature di diagnostica e altre apparecchiature o attrezzi, compreso tutto il software rilevante, o alla formazione richiesta per la riparazione e la manutenzione di detti veicoli o per l'applicazione di misure di tutela ambientale. Tale accesso deve comprendere in particolare l'utilizzo senza restrizioni dei sistemi di controllo elettronico e di diagnostica degli autoveicoli, la programmazione di tali sistemi in conformità alle procedure standard del fornitore, le istruzioni di riparazione e di formazione e le informazioni necessarie per l'utilizzo delle attrezzature ed apparecchiature di diagnostica e lavoro.*

*L'accesso agli operatori indipendenti deve essere concesso in modo non discriminatorio, pronto e proporzionato e le informazioni devono essere fornite in una forma utilizzabile. Se al bene in questione si applica un diritto di proprietà intellettuale o se esso costituisce un know-how, l'accesso non può essere negato in modo abusivo.*

*Ai fini del presente paragrafo per 'operatori indipendenti' si intendono le imprese che intervengono direttamente o indirettamente nella riparazione e manutenzione di autoveicoli, in particolare i riparatori indipendenti, i produttori di attrezzi o apparecchiature di riparazione, i distributori indipendenti di pezzi di ricambio, le imprese che pubblicano informazioni tecniche, i club automobilistici, gli operatori dell'assistenza su strada, gli operatori che offrono servizi di verifica e controllo e gli operatori che offrono formazione per i riparatori”.*

<sup>9)</sup> Inoltre, la Commissione, nello Staff Working Document 4, sottolinea come *“debba essere notato che l'articolo 4 (2) perda rilevanza dopo il 2009, una volta che il Regolamento 715/2007, che regola l'omologazione dei veicoli relativamente alle emissioni, sarà entrato in vigore”.*

<sup>10)</sup> Si veda la Relazione della Commissione, punto d), pag. 8.

<sup>11)</sup> Ciò è evidenziato dalla stessa Commissione che, nello “Staff Working Document n. 4”, allegato alla Relazione, commentando le osservazioni delle associazioni di categoria (tra cui FIGIEFA, GVA, FMA, SBF, AUTIG) afferma che *“l'importanza dell'accesso alle informazioni diviene oggi ancor più fondamentale, vista la crescente complessità tecnologica delle automobili”.*

Parrebbe dunque evidente che l'adozione del regolamento, almeno inizialmente, ha avuto su questo aspetto una certa rilevanza, in particolare nella misura in cui mette in luce in maniera chiara quali siano le informazioni che rientrano nell'obbligo di comunicazione e quali, invece, possano rimanere riservate.

Con riferimento alle decisioni di settembre, è senz'altro corretta la valutazione della Commissione, citata in precedenza, che fa discendere il potere della Commissione di adottare provvedimenti simili dall'art. 81 del Trattato: l'abolizione del Regolamento, infatti, certamente non priverebbe la Commissione della base giuridica per la messa in opera di provvedimenti quali quelli di settembre. Tuttavia, sembra non potersi negare l'utilità delle disposizioni del Regolamento, che hanno reso più evidenti i danni alla concorrenza derivanti da condotte non trasparenti dei produttori e, conseguentemente, hanno conferito agli organi della Commissione una legittimazione ad agire più forte e più chiaramente definita.

Inoltre, in merito alle considerazioni secondo cui l'abrogazione del regolamento 1400/2002 non avrebbe alcuna conseguenza alla luce dell'imminente adozione del nuovo regolamento 715/2007, si dovrebbero a nostro avviso considerare i seguenti elementi.

In primo luogo, si può affermare che l'unità giuridica della disciplina di questo particolare settore costituisca un valore aggiunto non trascurabile: una regolamentazione contenuta in un unico atto legislativo, infatti, comporta notevoli vantaggi in termini di certezza giuridica, efficienza ed economicità legislativa, soprattutto alla luce della politica "Legiferare meglio" lanciata nel contesto della rinnovata strategia di Lisbona.

Inoltre, le valutazioni contenute nella Relazione appaiono sul punto piuttosto contraddittorie. Infatti, se la Commissione ritiene che per il futuro l'art. 81 par. 1 e 3 siano una base giuridica sufficiente per l'adozione di decisioni nei confronti delle case automobilistiche, non si capisce allora per quale motivo si sia nuovamente disciplinato, e in modo ancor più dettagliato, l'accesso alle informazioni nel nuovo regolamento 715/2007 (che entrerà in vigore nel settembre del 2009), giustificando la soppressione del 1400/2002, per quel che riguarda questo aspetto, anche sulla base della prossima entrata in vigore del primo.

Ulteriori osservazioni critiche possono esser fatte se si tiene presente che la nuova regolamentazione della materia contenuta nel regolamento 715/2007 presenta un diverso ambito di applicazione rispetto al regolamento 1400/2002: mentre quest'ultimo, infatti, si riferisce espressamente agli accordi verticali che vengono esentati dall'applicazione dell'art.

81 paragrafo 1 del Trattato ed ha come suo oggetto unico ed esclusivo la concorrenza nell'intero settore automobilistico, il regolamento 715/2007 si riferisce unicamente ad alcune categorie di veicoli<sup>12</sup>, e non copre l'insieme delle autovetture presenti sul mercato; inoltre, esso ha come suo oggetto principale il controllo sulle emissioni dei veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6), senza riferimenti espressi all'ulteriore e diverso scopo di tutelare la concorrenza nel mercato.

Ad ulteriore sostegno di tale valutazione relativa al diverso ambito di applicazione, è sufficiente un breve richiamo al *“Contesto della proposta”* per l'adozione del Regolamento 715/2007, così come definito nella Comunicazione del 21/12/2007 (COM/2007/0851) antecedente allo stesso. Vi si legge che *“il corretto funzionamento del mercato unico nell'Unione europea richiede norme comuni che limitino le emissioni di sostanze inquinanti nell'atmosfera da parte dei veicoli a motore”*; vi troviamo, dunque, un riferimento generale al buon funzionamento del mercato interno, ma non nei termini di una maggior tutela della concorrenza, bensì relativamente ad una disciplina che statuisca una base giuridica armonizzata su un aspetto alquanto rilevante della tutela ambientale. In una diversa Comunicazione appena precedente (COM/2007/856 del 19/12/2007), infatti, si poteva rinvenire la cornice giuridica che ha portato all'adozione del Regolamento 715/2007 che è precisamente *“la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, approvata a nome della Comunità europea con la decisione 94/69/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1993, concernente la conclusione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici”* che *“impone a tutte le parti l'obbligo di elaborare e attuare programmi nazionali e, se opportuno, regionali contenenti misure volte ad attenuare i cambiamenti climatici. In questo contesto, nel gennaio 2007 la Commissione ha proposto che l'UE persegua, nell'ambito di negoziati internazionali, un obiettivo di riduzione delle emissioni dei gas serra pari al 30% rispetto ai valori del 1990, che i paesi industrializzati dovranno conseguire entro il 2020, e che si assuma l'impegno risoluto e unilaterale di abbattere le emissioni dei gas serra di almeno il 20% entro il 2020 (rispetto ai valori del 1990)”*.

In conclusione, le obiezioni relative alla paventata soppressione delle norme sull'accesso alle informazioni tecniche sono due: in primo luogo, il mantenimento delle disposizioni relative allo specifico settore degli autoveicoli in un unico *“contenitore”* giuridico (quale il regolamento 1400/2002) sarebbe certamente più conveniente in termini di certezza del diritto, efficienza ed economicità normativa; in secondo luogo, pare evidente come il

---

<sup>12</sup> L'articolo 2 del regolamento 715/2007 (*“Ambito d'applicazione”*) precisa infatti che *“il presente regolamento si applica a veicoli delle categorie M1, M2, N1, e N2 di cui all'allegato II della direttiva 70/156/CEE con una massa di riferimento non superiore a 2610 kg”*.

Come precisato dal principale gruppo di associazioni dei riparatori europei (AIRC, CECRA, EGEA, FIA, FIGIIEFA) nella loro campagna *“Right to Repair Campaign”*, *“se è vero che anche il regolamento 715/2007 contiene l'obbligo per le case madri di fornire un certo tipo di informazioni, non si deve dimenticare che tale obbligo si applica unicamente ai nuovi modelli di autoveicoli immatricolati nel 2009 o successivamente; non si applica invece alle categorie di autoveicoli precedenti”*.

differente ambito di applicazione dei due regolamenti non sia in grado di garantire una sicura e generale applicazione della disciplina.

#### **4. Mercato post-vendita: garantire l'accesso al mercato dei produttori di pezzi di ricambio**

a) La Commissione, nella sesta parte del Relazione, attesta l'efficacia e l'utilità della disciplina del mercato post-vendita contenuta nel regolamento 1400/2002. Essa infatti afferma che *“la definizione di ‘pezzi di ricambio originali’ di cui all'articolo 1 del regolamento di esenzione per categoria ha creato un prezioso strumento di commercializzazione<sup>13</sup>”*.

Ciononostante, il parere della Commissione sembra propendere per un abbandono della disciplina del regolamento 1400/2002; infatti, si legge nel Relazione che *“tale definizione è stata nel frattempo sostituita dalla direttiva 2007/46, che prevede una definizione di “parti originali” sostanzialmente identica a quella del regolamento di esenzione per categoria”*.

b) In relazione poi all'aspetto dei pezzi di ricambio non originali, la Commissione afferma che *“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”*. La Commissione sembra dunque anche in questo caso propendere per l'abrogazione della disciplina del regolamento 1400/2002, per tornare ad abbracciare le disposizioni del regolamento generale.

#### **OSSERVAZIONI**

a) L'abbandono, da parte della Commissione, di una disciplina specifica e minuziosa del mercato post-vendita come quella contenuta nel regolamento 1400/2002, a favore di una regolamentazione diversa<sup>14</sup>, frutto di assemblaggio di disposizioni rinvenibili in atti normativi

---

<sup>13</sup> Le positive considerazioni della Commissione sul punto sono condivise da diverse associazioni di categoria, quali ad esempio la FIGIEFA, che, nel documento “CARS 21 Final Relazione” del 28 aprile 2006 sottolineano come tale disciplina conceda “vera libertà di rifornirsi ed acquistare e rifornirsi di prodotti o parti di ricambio di qualità fornite dal mercato indipendente post-vendita”.

<sup>14</sup> Come sottolineato dal comunicato stampa del 28 maggio 2008 della campagna “*Right to Repair Campaign*”, “al posto di questo regolamento, gli operatori dell'aftermarket indipendente dovrebbero servirsi di una pletera di strumenti giuridici molto generici, non applicabili all'intero parco veicoli o persino non ancora in vigore”.

che nascono con scopi differenti non è comprensibile, soprattutto da un punto di vista sistematico e di certezza giuridica.

Se si può senza dubbio concordare sul fatto che la definizione di parti di ricambio originali data dalla direttiva 2007/46 è del tutto simile a quella contenuta nel regolamento 1400/2002, non si condivide l'impostazione che spinge ad abbandonare interamente la disciplina del regolamento 1400.

Infatti, la direttiva 2007/46 ha come scopo quello di istituire un quadro per l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli; è evidente dunque che l'ambito di applicazione della stessa sia differente dall'ambito in cui opera il regolamento 1400/2002. Perciò, pare evidente che la definizione di "parti di ricambio" data da tale direttiva dovrà essere letta in combinato disposto con quanto previsto dal regolamento generale 2790/99, con la possibilità che si creino alcuni problemi di coordinamento e di interpretazione<sup>15</sup>.

b) Mentre le scelte operabili dalla Commissione in merito ai "pezzi di ricambio originali" provocherebbero, come detto, problemi di certezza e interpretazione della disciplina frutto di accorpamento di diverse norme, l'opzione proposta dalla stessa in merito ai "pezzi non originali" potrebbe diminuire il grado di tutela che attualmente il regolamento 1400/2002 accorda ai rivenditori di parti di ricambio.

La Commissione accetterebbe in sostanza che un mercato molto concentrato, come quello automobilistico (e quello post – vendita in particolare) venga disciplinato dal regolamento generale, che non risponde alle esigenze pratiche e di tutela del contraente debole perché contiene in sé disposizioni, come quella sulle clausole di non – concorrenza, introdotte col pensiero rivolto a forme contrattuali diverse, quali il franchising.

In base alla disciplina del regolamento generale, infatti, le clausole di non – concorrenza potranno essere introdotte negli accordi verticali alla sola condizione (tutt'altro che impossibile a realizzarsi) che il fornitore detenga una quota di mercato inferiore al 30%<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Si veda il documento "Position Paper on the future of the Motor Vehicles BER n. 1400/02" del 1° aprile 2008: vi si legge infatti che "FIGIEFA (associazione di categoria dei distributori di parti di ricambio) è dell'opinione che né le norme contenute nel regolamento 2790/1999 né l'applicazione delle regole generali di concorrenza possano costituire una forma di regolamentazione in grado di assicurare un contesto egualmente competitivo nel settore del post-vendita".

<sup>16</sup> Tale conclusione è desumibile dalla lettura in combinato disposto dell'art. 3, par. 1 del regolamento 2790/99 in base al quale "fatto salvo il paragrafo 2 del presente articolo, l'esenzione di cui all'articolo 2 si applica a condizione che la quota di mercato detenuta dal fornitore non superi il 30 % del mercato rilevante in cui esso vende i beni o i servizi oggetto del contratto" e dell'art. 5, par. let. A

Ci si chiede dunque se sia opportuno propendere per una tale disciplina di carattere più generale, che sacrifica la tutela del contraente debole (nel caso, i distributori di parti di ricambio) a favore della efficienza economica.

**5. Garantire l'indipendenza dei rivenditori: la disciplina del recesso nei contratti di distribuzione.**

In merito all'ampia tematica del recesso, la Relazione chiarisce la posizione della Commissione. Vi si legge infatti che *“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. Infatti, 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 più raffinati ed efficaci per disciplinare i rivenditori che non si sono comportati correttamente”*.

Dunque, la Commissione sembra dare una valutazione negativa quanto all'utilità di una disciplina che, come precisato nella Relazione, *“non ha mai permesso ad un giudice o ad un arbitro di stabilire con certezza che il recesso era stato esercitato per punire un comportamento favorevole alla concorrenza”*.

**OSSERVAZIONI**

L'approccio economico utilizzato dalla Commissione nella fase di preparazione del regolamento 1400/2002 non ha impedito alla stessa di introdurre disposizioni formali vincolanti relative al contenuto dei contratti di distribuzione; in particolare l'art. 3, commi 4 e 5, che disciplinano la durata del contratto (imponendo una durata minima per poter godere dell'esenzione), il recesso contrattuale e i relativi termini di preavviso, nonché le modalità di risoluzione delle relative controversie. Lo scopo di tale disciplina è quello di tutelare la parte debole del rapporto contrattuale, cioè i distributori, concedendo l'esenzione soltanto ai contratti conclusi per una durata relativamente lunga e limitando in vario modo la facoltà di recesso da parte del costruttore: è indubitabile infatti che l'indipendenza dei distributori costituisca uno dei valori di questo ramo del mercato, poiché agevola il gioco della

---

dello stesso regolamento 2790 in base al quale *“l'esenzione di cui all'articolo 2 non si applica alle seguenti obbligazioni contenute in accordi verticali: a) un obbligo di non concorrenza, diretto o indiretto, la cui durata sia indeterminata o superiore a cinque anni”*.

concorrenza in un settore, come quello automobilistico, che si caratterizza per una forte concentrazione in capo a poche grandi imprese<sup>17</sup>.

Osservando le linee guida che hanno caratterizzato la posizione della Commissione nel predisporre i precedenti regolamenti sugli autoveicoli, si nota una chiara presa di coscienza della necessità di disposizioni del genere; come si legge nel considerando 19 del precedente regolamento 1475/95, *“l’articolo 5, paragrafo 2, punti 2 e 3, e paragrafo 3, fissa, per la durata e la risoluzione degli accordi di distribuzione e servizio assistenza, requisiti minimi per l’esenzione, poiché, a causa degli investimenti effettuati dal distributore per migliorare la struttura della distribuzione e del servizio di assistenza dei prodotti contrattuali, la dipendenza del distributore nei riguardi del fornitore aumenta considerevolmente in caso di accordi conclusi a breve termine o risolvibili a breve termine”*.

Nel passaggio da un regolamento all’altro, le disposizioni relative alla durata e allo scioglimento del contratto di distribuzione sono state rafforzate in vario modo: basti qui fare riferimento alla disposizione del regolamento 1400/2002 che disciplina la facoltà di recesso. Ai sensi di detta disposizione, il recesso da parte del costruttore deve essere notificato per iscritto, e l’atto notificato deve specificare i motivi particolareggiati, obiettivi e trasparenti dello stesso; la disciplina è completata poi con la previsione della nomina di un esperto o arbitro che accerti, in caso di controversia insorta tra le parti, che il recesso da un accordo sia o meno giustificato in base ai motivi indicati nella notifica<sup>18</sup>.

La portata della novità sul punto è ripresa anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che, pronunciandosi sull’obbligo di motivazione in caso di recesso, precisa che *“per quanto attiene alla risoluzione di un contratto che rientri nella sfera di applicazione del regolamento n. 1400/2002, occorre tener conto del fatto che, per effetto dell’art. 3, n. 4, del regolamento medesimo, l’esenzione per categoria*

---

<sup>17</sup> Tali considerazioni sono riprese dal nono considerando del regolamento 1400/2002, che esprime in modo chiaro la *ratio* della disciplina relativa al recesso, chiarendo che *“onde evitare che un fornitore receda da un accordo perché un distributore o riparatore tiene un comportamento atto a stimolare la concorrenza [...] la notifica di recesso dal contratto deve indicarne chiaramente per iscritto i motivi, che devono essere obiettivi e trasparenti. Inoltre, al fine di rafforzare l’indipendenza dei distributori e dei riparatori dai propri fornitori, devono essere previsti termini minimi di preavviso in caso di mancato rinnovo degli accordi a durata determinata e in caso di recesso dagli accordi a durata indeterminata”*.

<sup>18</sup> Infatti, in base alle citate disposizioni del regolamento, un accordo non sarà esentato, e quindi sarà considerato in contrasto con l’art. 81 del Trattato CE, qualora non preveda l’obbligo, per il costruttore, di notificare il recesso per iscritto e in presenza di motivi particolareggiati, obiettivi e trasparenti; inoltre, l’esenzione è concessa soltanto se l’accordo ha una durata di almeno 5 anni e prevede l’obbligo a carico delle parti di notificare, con un preavviso di 6 mesi, la volontà di non rinnovare l’accordo; oppure se l’accordo ha una durata indeterminata con la previsione di un obbligo di preavviso di due anni a carico delle parti in caso di recesso; si veda l’art. 3, commi 4, 5 e 6 del Regolamento 1400/2002.

*si applica unicamente a condizione che l'accordo preveda che un fornitore, che intenda notificare la risoluzione del contratto stesso, sia tenuto a provvedervi per iscritto, specificando i motivi oggettivi e trasparenti della decisione di risoluzione e ciò, secondo il tenore stesso della detta disposizione, al fine di evitare che un fornitore risolva un contratto a causa di pratiche che non possono costituire oggetto di restrizioni nell'ambito del menzionato regolamento<sup>19</sup>”.*

Alla luce di quanto detto, non sembra trovare giustificazione il paventato abbandono di una disciplina che pone garanzie minime di tutela a favore del distributore (soggetto debole dell'accordo di distribuzione): aver identificato le ulteriori e diverse ritorsioni che i fornitori potrebbero esercitare nei confronti dei rivenditori, “colpevoli” di aver promosso la concorrenza, dovrebbe spingere la Commissione a trovare soluzioni normative più raffinate e capaci di eliminare tali distorsioni, anziché condurla ad abbandonare in blocco l'insieme delle disposizioni in oggetto.

Non si pretende, con ciò, di asserire che le disposizioni sul recesso e sulla durata dei contratti siano perfette e non migliorabili. Tuttavia, allo stato attuale, esse non sembrano eliminabili: occorre infatti distinguere chiaramente tra la fisiologia nell'applicazione della disciplina del regolamento e gli aspetti patologici del mercato che, se portati alle estreme conseguenze, sarebbero, a loro volta, in grado di inficiare la concorrenza.

Prevedere l'introduzione di clausole, all'interno dell'accordo, che permettano al costruttore di “liberarsi”, in presenza di un contratto quinquennale o superiore, di un distributore poco efficiente o fautore di cattive prestazioni, provando tali circostanze in modo trasparente, risponderebbe alle preoccupazioni che la Commissione manifesta nella Relazione in maniera sicuramente più consona rispetto alla completa soppressione di tale disciplina.

Avv. Stefano Grassani



Avv. Alessandra Franchi



Avv. Lorenzo Picciano



---

<sup>19</sup> Sentenza C-421/05, *City Motors Groep NV v. Citroen Belux NV*, 18 gennaio 2007, punto 29.