

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**Quadro temporaneo per la valutazione delle questioni in materia di antitrust relative alla cooperazione tra imprese volta a rispondere alle situazioni di emergenza causate dall'attuale pandemia di Covid-19**

(2020/C 116 I/02)

1. La pandemia di Covid-19, il suo impatto sull'economia e le possibili implicazioni a livello di norme antitrust

- (1) La pandemia di Covid-19 rappresenta non soltanto una grave emergenza sanitaria per i cittadini e le società, ma anche un durissimo colpo e uno shock senza precedenti per le economie mondiali e dell'Unione.
- (2) Questo shock incide sull'intera economia attraverso diversi canali e in modi diversi. Il problema generale relativo all'offerta derivante dalla perturbazione delle catene di approvvigionamento si combina con il problema dell'asimmetria della domanda, causato da un brusco calo della domanda di determinati prodotti e servizi da parte dei consumatori o da un forte aumento della domanda di altri prodotti e servizi, in particolare quelli relativi al settore sanitario (che comprende, ad esempio, le società farmaceutiche, i produttori di attrezzature mediche e i rispettivi distributori). In questa fase vi è inoltre incertezza in merito alla durata e all'intensità dello shock, che dipendono in larga misura da fattori su cui le imprese non possono esercitare un controllo completo, in particolare da decisioni delle autorità pubbliche, le quali devono fare proprie anche considerazioni inerenti alla salute pubblica.
- (3) Le imprese si trovano quindi ad affrontare sfide di natura eccezionale dovute alla crisi causata dalla pandemia di Covid-19 e possono svolgere un ruolo cruciale nel superamento degli effetti di tale crisi. Le circostanze eccezionali di questo periodo e i problemi che ne derivano possono far sorgere presso le imprese la necessità di cooperare tra di loro per superare o almeno mitigare gli effetti della crisi, a vantaggio, in ultima analisi, dei cittadini. Alla luce della natura proteiforme e asimmetrica della crisi, è possibile che le imprese si trovino di fronte a problemi diversi e che debbano quindi ricorrere a forme di cooperazione diverse.
- (4) La presente comunicazione riguarda le possibili forme di cooperazione tra imprese volte a garantire la fornitura e l'adeguata distribuzione di prodotti e servizi essenziali, attualmente insufficienti, durante la pandemia di Covid-19, ponendo così rimedio alla carenza di tali prodotti e servizi essenziali, che deriva in primo luogo dalla crescita esponenzialmente rapida della domanda ⁽¹⁾. Ciò comprende, in particolare, le medicine e le attrezzature mediche ⁽²⁾ utilizzate per testare e trattare i pazienti affetti da COVID-19 o che sono necessarie per circoscrivere la pandemia e possibilmente sconfiggerla. Tale cooperazione potrebbe avvenire tra le imprese attive nel settore interessato per ovviare alla carenza in questione ma anche tra imprese di altri settori (ad esempio, le imprese che stanno convertendo parte delle loro linee di produzione per iniziare a produrre prodotti di cui si registra una carenza). In funzione dell'evoluzione della crisi, la Commissione potrebbe modificare o integrare la presente comunicazione al fine di farvi rientrare altre forme di cooperazione.
- (5) Scopo della presente comunicazione è spiegare:
 - a. i criteri principali che la Commissione seguirà nel valutare i possibili progetti di cooperazione volti a porre rimedio alla carenza di prodotti e servizi essenziali durante la pandemia di Covid-19 e a definire le priorità a livello di attuazione durante la crisi e
 - b. la procedura temporanea che la Commissione ha istituito in via eccezionale, che consiste nel fornire alle imprese, se del caso, un'assicurazione scritta di conformità ad hoc in relazione a progetti di cooperazione specifici e ben definiti in tale contesto.

⁽¹⁾ Tra gli altri fattori che aggravano la carenza di prodotti si annoverano la costituzione precauzionale di scorte su vasta scala lungo tutta la catena della distribuzione, l'interruzione delle attività nelle fabbriche a causa dell'adozione di misure di quarantena o di confinamento, i problemi di natura logistica causati dalla chiusura delle frontiere, i divieti di esportazione e il lockdown dei paesi terzi che riforniscono l'UE.

⁽²⁾ Salvo diversamente indicato, i riferimenti ai medicinali contenuti nella presente comunicazione riguardano anche le apparecchiature mediche.

2. Principali criteri per la valutazione della compatibilità con le norme antitrust dei progetti di cooperazione tra imprese volti a far fronte alla carenza di prodotti e servizi essenziali durante la pandemia di Covid-19

- (6) Dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio ⁽³⁾, le imprese non possono più notificare i propri accordi alla Commissione al fine di ottenere un'esenzione individuale rispetto all'articolo 101 del TFUE, ma sono responsabili esse stesse della valutazione della legalità dei loro accordi e delle loro pratiche. Questo sistema di autovalutazione - accompagnato da dettagliati orientamenti ⁽⁴⁾ forniti dalla Commissione - risulta ormai consolidato.
- (7) La Commissione è consapevole del fatto che la cooperazione tra imprese può contribuire ad affrontare in modo più efficiente la carenza di prodotti e servizi essenziali durante l'epidemia di Covid-19 e del fatto che, in tale contesto, le imprese potrebbero aver bisogno di orientamenti specifici per quanto riguarda le loro iniziative di cooperazione, al fine di facilitare l'esercizio di autovalutazione. Potrebbe persino risultare opportuno fornire alle imprese commenti o rassicurazioni ad hoc sulla legalità di specifiche iniziative di cooperazione. La Commissione è quindi disposta a fornire alle imprese o alle associazioni di imprese tali orientamenti e assicurazioni di conformità al fine di agevolare la realizzazione di iniziative che devono essere attuate in tempi rapidi per contrastare efficacemente la pandemia di Covid-19, in particolare nei casi in cui potrebbero ancora sussistere incertezze circa la compatibilità di tali iniziative con le norme dell'UE in materia di concorrenza ⁽⁵⁾. A tal fine, la direzione generale della Concorrenza della Commissione ha già creato una pagina web dedicata (<https://ec.europa.eu/competition/antitrust/coronavirus.html>) e un'apposita casella di posta elettronica (COMP-COVID-ANTITRUST@ec.europa.eu) che possono essere utilizzate per cercare orientamenti informali su iniziative specifiche.
- (8) Molti Stati membri dell'UE hanno indicato di trovarsi già in una situazione di carenza di medicinali utilizzati per curare i pazienti affetti da Covid-19 o di aspettarsi che una tale carenza si verifichi molto presto ⁽⁶⁾. Nel corso delle ultime settimane, la Commissione ha ricevuto, da parte di imprese e associazioni di categoria, diverse richieste di orientamenti riguardo a progetti di cooperazione che esse intendono avviare, in particolare nel settore sanitario e in considerazione del rischio di carenza di medicinali per uso ospedaliero fondamentali per curare i pazienti affetti da Covid-19.
- (9) Le richieste forniscono un utile esempio dei tipi di cooperazione che potrebbero essere necessari per affrontare le situazioni di emergenza connesse all'attuale pandemia di COVID-19 e valutarle ai sensi dell'articolo 101 del TFUE, sulla base delle indicazioni delineate di seguito.
- (10) Diverse misure possono contribuire a colmare il divario tra domanda e offerta. Potrebbe essere necessario aumentare in modo molto significativo e rapido la produzione di prodotti che sono indispensabili, ma di cui vi è scarsa disponibilità. Ciò può implicare la riduzione della produzione di altri prodotti. Potrebbe inoltre essere necessaria una riassegnazione degli stock, azione che richiederebbe che le imprese acconsentissero a scambiare/comunicare informazioni sulle vendite e sulle scorte. Per aumentare la produzione, le imprese potrebbero dover sostituire le proprie linee di produzione di alcuni medicinali non essenziali/non carenti (o altri prodotti) con medicinali (o altri

⁽³⁾ Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, GU L 1 del 4.1.2003, pag. 1.

⁽⁴⁾ La Commissione ha pubblicato una serie di orientamenti che possono aiutare le imprese a valutare la compatibilità dei loro accordi commerciali con le norme UE in materia di concorrenza (cfr. in particolare la comunicazione della Commissione — Linee direttrici sull'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del trattato (GU C 101 del 27.4.2004, pag. 97) ("Linee direttrici sull'articolo 101, paragrafo 3"), la comunicazione della Commissione — Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale (GU C 11 del 14.1.2011, pag. 1) ("Orientamenti orizzontali") e la comunicazione della Commissione — Orientamenti sulle restrizioni verticali" (GU C 130 del 19.5.2010, pag. 1) ("Orientamenti verticali"). Cfr. anche il regolamento (UE) n. 1217/2010 della Commissione, del 14 dicembre 2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a talune categorie di accordi di ricerca e sviluppo (GU L 335 del 18.12.2010, pag. 36) ("regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi di R&S"), il regolamento (UE) n. 1218/2010 della Commissione, del 14 dicembre 2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a talune categorie di accordi di specializzazione, (GU L 335 del 18.12.2010, pag. 43) ("regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi di specializzazione"), il regolamento (UE) n. 316/2014 della Commissione, del 21 marzo 2014, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a categorie di accordi di trasferimento di tecnologia (GU L 93 del 28.3.2014, pag. 17) ("regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi di trasferimento di tecnologia") e il regolamento (UE) n. 330/2010 della Commissione, del 20 aprile 2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a categorie di accordi verticali e pratiche concordate (GU L 102 del 23.4.2010, pag. 1) ("regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi verticali").

⁽⁵⁾ Cfr. anche la dichiarazione congiunta sull'applicazione delle norme antitrust durante la crisi del coronavirus, rilasciata congiuntamente dalla Commissione europea, dall'Autorità di vigilanza EFTA e dalle autorità nazionali garanti della concorrenza, che insieme formano la rete europea della concorrenza (https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf).

⁽⁶⁾ Cfr. anche gli Orientamenti sull'approvvigionamento ottimale e razionale di farmaci per evitare carenze durante la pandemia di Covid-19, adottati l'8 aprile 2020.

prodotti) necessari per far fronte alla pandemia. Inoltre, la produzione potrebbe essere aumentata ulteriormente e in modo più efficiente se in un determinato sito venisse prodotto un solo medicinale (invece di alternare la produzione di prodotti diversi, il che richiede la pulizia delle macchine, ecc.) soppesando le economie di scala con la necessità di non fare eccessivo affidamento sulle capacità di un determinato sito di produzione.

- (11) Secondo quanto esposto, la risposta a situazioni di emergenza connesse alla pandemia di COVID-19 potrebbe rendere necessari diversi gradi di cooperazione e implicare preoccupazioni potenziali in materia di antitrust di entità diversa.
- (12) Sulla base dell'esperienza recente, la Commissione ritiene che la cooperazione nel settore sanitario potrebbe, ad esempio, limitarsi ad affidare a un'associazione di categoria (o a un consulente indipendente, un prestatore indipendente di servizi o un organismo pubblico), compiti quali:
- il coordinamento del trasporto comune dei materiali in entrata;
 - l'ausilio all'individuazione dei medicinali essenziali per i quali, in base alla produzione prevista, sussistono rischi di carenze;
 - informazioni aggregate sulla produzione e sulle capacità, senza che siano scambiate informazioni sulle singole imprese;
 - lavori relativi a un modello atto a prevedere la domanda a livello di Stati membri e a individuare le carenze di approvvigionamento;
 - la condivisione di informazioni sulle carenze di approvvigionamento e la richiesta alle imprese partecipanti - su base individuale e senza condividere tali informazioni con i concorrenti - di indicare se sono in grado di ovviare a tale carenza per soddisfare la domanda (tramite gli stock esistenti o l'aumento della produzione).
- (13) Tali attività non sollevano riserve in materia di antitrust, a condizione che siano soggette a garanzie sufficienti (ad es. la non trasmissione ai concorrenti di informazioni personalizzate sulle imprese), come indicato negli orientamenti della Commissione sull'applicabilità dell'articolo 101 del TFUE agli accordi di cooperazione orizzontale ⁽⁷⁾.
- (14) Può inoltre rendersi necessario ampliare ulteriormente la cooperazione nel settore sanitario per ovviare a carenze critiche di approvvigionamento. Può ad esempio rendersi necessario estendere la cooperazione al coordinamento per riorganizzare la produzione allo scopo di aumentarla e ottimizzarla in modo che le imprese non si concentrino tutte su uno o su alcuni medicinali, mentre la produzione di altri medicinali continua a essere inferiore alla domanda, qualora tale riorganizzazione consenta di soddisfare la domanda di medicinali necessari con urgenza negli Stati membri.
- (15) Le misure volte ad adeguare la produzione, la gestione delle scorte e la loro eventuale distribuzione a livello industriale possono richiedere lo scambio di informazioni sensibili dal punto di vista commerciale e un certo coordinamento dei siti di produzione dei medicinali, in modo che le imprese non si concentrino tutte su uno o pochi medicinali, mentre la produzione di altri medicinali continua a essere inferiore alla domanda. In condizioni normali, tali scambi e il coordinamento tra imprese sono problematici ai sensi delle norme UE in materia di concorrenza. Tuttavia, nelle attuali circostanze eccezionali, tali misure non sarebbero problematiche ai sensi del diritto dell'UE in materia di concorrenza o, data la situazione di emergenza e il carattere temporaneo, non costituirebbero una priorità per la Commissione nel quadro della sua politica in materia di controllo dell'applicazione delle regole, nella misura in cui tali misure sono: i) progettate e effettivamente necessarie per aumentare di fatto la produzione nel modo più efficace possibile per affrontare o evitare la carenza di approvvigionamento di prodotti o servizi essenziali, come quelli utilizzati per curare pazienti affetti da COVID-19; ii) di natura temporanea (vale a dire applicabili solo finché sussiste un rischio di carenza o in ogni caso durante la pandemia di COVID-19); e iii) non superiori a quanto strettamente necessario per conseguire l'obiettivo di affrontare o evitare la carenza di approvvigionamento. Le imprese dovrebbero documentare tutti gli scambi e gli accordi intercorsi e, su richiesta, metterli a disposizione della Commissione. Il fatto che una cooperazione sia promossa e/o coordinata da un'autorità pubblica (o realizzata nell'ambito di un quadro istituito da quest'ultima) costituisce altresì un elemento pertinente per concludere che tale cooperazione non è problematica ai sensi del diritto dell'UE in materia di concorrenza o non rappresenta una priorità per la Commissione nel quadro della sua politica in materia di controllo dell'applicazione delle regole.

⁽⁷⁾ Comunicazione della Commissione - Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale (GU C 11 del 14.11.2011, pag. 1).

(16) Tale cooperazione è consentita nel contesto di una richiesta imperativa delle autorità pubbliche di collaborare temporaneamente in risposta a situazioni di emergenza connesse all'attuale pandemia di COVID-19 (ad esempio per organizzare la produzione e la consegna allo scopo di rispondere all'urgente necessità di mantenere funzionante l'assistenza sanitaria per i pazienti affetti da COVID-19).

3. Una procedura eccezionale per fornire orientamenti ad hoc su progetti specifici di cooperazione volti a far fronte alla carenza di prodotti e servizi essenziali durante la pandemia di COVID-19

(17) La Commissione, attraverso la direzione generale della Concorrenza, continuerà a fornire orientamenti alle imprese e alle associazioni di categoria per quanto riguarda specifiche iniziative di cooperazione aventi una dimensione UE, che devono essere attuate rapidamente al fine di contrastare efficacemente la pandemia di COVID-19, in particolare quando sussistono incertezze in merito alla compatibilità di tali iniziative con il diritto dell'UE in materia di concorrenza.

(18) Al fine di aumentare il grado di certezza del diritto in merito agli orientamenti antitrust entro un lasso di tempo compatibile con l'urgenza di determinate situazioni connesse all'attuale pandemia di COVID-19, la Commissione, attraverso la direzione generale della Concorrenza, è pronta in via eccezionale e a propria discrezione a fornire tali orientamenti con una assicurazione di conformità ("comfort letter") ad hoc.

4. Conclusioni

(19) La Commissione è consapevole delle sfide eccezionali che le imprese si trovano ad affrontare a causa della pandemia di COVID-19 e del loro ruolo cruciale per superare gli effetti di tale crisi. La Commissione incoraggia la cooperazione nell'ottica della concorrenza per far fronte a queste sfide, in particolare in risposta a situazioni urgenti connesse all'attuale pandemia di COVID-19, e si impegna a fornire orientamenti e sostegno in materia di antitrust per facilitare un'attuazione corretta e rapida della cooperazione necessaria per superare la crisi a beneficio dei cittadini.

(20) Al contempo, la Commissione sottolinea come, in queste circostanze eccezionali, sia quanto mai importante che le imprese e i consumatori beneficino di una tutela ai sensi del diritto della concorrenza. Essa continuerà pertanto a monitorare attentamente e attivamente i pertinenti sviluppi del mercato per individuare casi in cui imprese approfittano dell'attuale situazione per violare le norme antitrust dell'UE, sia partecipando a accordi anticoncorrenziali sia abusando della propria posizione dominante. In particolare, la Commissione non tollererà che talune imprese cerchino in modo opportunistico di sfruttare la crisi servendosi come copertura per rapporti di collusione anticoncorrenziali o abusi di posizione dominante (comprese le posizioni dominanti dovute alle particolari circostanze della crisi), come lo sfruttamento di clienti e consumatori (ad es. applicando prezzi superiori ai normali livelli di concorrenza) o la limitazione della produzione a danno, in ultima istanza, dei consumatori (ad es. ostacolando i tentativi di espandere di scala la produzione per far fronte a carenze di approvvigionamento). La Commissione incoraggia pertanto le imprese e i cittadini a continuare a segnalare eventuali cartelli e altre violazioni delle norme antitrust, compresi gli abusi di posizione dominante, di cui potrebbero venire a conoscenza attraverso gli strumenti abituali a loro disposizione ⁽⁸⁾.

(21) La Commissione applica la presente comunicazione a decorrere dall'8 aprile 2020, tenendo conto dell'impatto economico dell'epidemia di COVID-19, che richiede un'azione immediata. La Commissione può rivedere la comunicazione in base all'evoluzione della pandemia di COVID-19. La comunicazione è di applicazione fino alla sua revoca da parte della Commissione (nel momento in cui ritenga che le circostanze eccezionali non siano più presenti).

⁽⁸⁾ Oltre ai canali abituali per contattare la Commissione europea o presentare una denuncia in materia di antitrust (https://ec.europa.eu/competition/contacts/electronic_documents_en.html), i singoli cittadini possono contribuire in modo anonimo alla lotta contro i cartelli e le altre pratiche anticoncorrenziali attraverso lo strumento di informazione anonima (*whistle blower tool*) (<https://ec.europa.eu/competition/cartels/whistleblower/index.html>). Il programma di trattamento favorevole della Commissione, che consente alle imprese di dichiarare il proprio coinvolgimento in un'intesa in cambio di una riduzione dell'ammenda loro inflitta, resta altresì pienamente applicabile durante tali periodi eccezionali (<https://ec.europa.eu/competition/cartels/leniency/leniency.html>).