

LORENZO FEDERICO PACE

# DIRITTO EUROPEO DELLA CONCORRENZA

*Divieti antitrust, controllo delle concentrazioni  
e procedimenti applicativi*

CEDAM

# Diritto europeo della concorrenza

Divieti *antitrust*, controllo delle concentrazioni  
e procedimenti applicativi

---

Lorenzo Federico Pace

**Cedam - Padova**

# Indice

---

*Introduzione* ix

## PARTE I I CARTELLI INDUSTRIALI E IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA 1

1. Lo sviluppo industriale mondiale del XIX secolo e la cartellizzazione dell'economia europea 3
2. Lo scioglimento del cartello mondiale dell'acciaio e la nascita della CECA 20
3. La CEE e la nascita del diritto europeo della concorrenza 25

## PARTE II LA COMPETENZA *ANTITRUST* EUROPEA 33

4. La competenza *antitrust* del Trattato CE e il concetto di diritto *antitrust* 35
5. La finalità del diritto *antitrust* europeo 40
6. Le caratteristiche dei divieti *antitrust* europei 49
7. Il campo di applicazione degli articoli 81 e 82 TCE 54

## PARTE III L'ARTICOLO 81 TCE 69

8. La redazione dell'art. 81 TCE 71
9. L'attuazione dell'art. 81 TCE 76
10. Il contenuto dell'art. 81 TCE 81
11. L'art. 81 TCE e gli accordi orizzontali 102
12. L'art. 81 TCE e gli accordi verticali 107

## PARTE IV L'ARTICOLO 82 TCE 117

13. La redazione dell'art. 82 TCE 119
14. L'attuazione dell'art. 82 TCE 120
15. Il contenuto dell'art. 82 TCE 121

16. L'art. 82 TCE e gli abusi escludenti	134
17. L'art. 82 TCE e gli abusi di sfruttamento	158
18. L'art. 82 TCE e gli abusi discriminatori	164

PARTE V L'APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 81 E 82 TCE NEI  
CONFRONTI DEGLI STATI MEMBRI 167

19. Il combinato disposto degli artt. 10 e 81 TCE	169
20. Il combinato disposto degli artt. 82 e 86(1) TCE	174
21. La vincolatività delle misure nazionali illegittime e la responsabilità civile dei privati e degli Stati membri per la violazione degli artt. 81 e 82 TCE	177

PARTE VI I RAPPORTI VERTICALI DEL DIRITTO *ANTITRUST*  
EUROPEO 181

22. La competenza <i>antitrust</i> europea e i principi di sussidiarietà e proporzionalità	183
23. I principi di soluzione dei conflitti tra diritto europeo <i>antitrust</i> e normative nazionali ai sensi del Trattato CE e del reg. 1/03	189

PARTE VII GLI ORGANI E GLI ISTITUTI DEL SISTEMA *ANTITRUST*  
EUROPEO 211

24. La Commissione	213
25. Le Autorità nazionali <i>antitrust</i>	214
26. Il federalismo <i>antitrust</i>	216
27. Le giurisdizioni nazionali	219

PARTE VIII IL SISTEMA DI TUTELA *ANTITRUST* DISCIPLINATO DAL  
TRATTATO CE 223

28. La Commissione: poteri, decisioni e sanzioni	225
29. Le Autorità nazionali <i>antitrust</i> : poteri, decisioni e sanzioni	227
30. I meccanismi di cooperazione tra Commissione e Autorità nazionali <i>antitrust</i>	230
31. I meccanismi di controllo tra Commissione e Autorità <i>antitrust</i> nazionali	231
32. La tutela giurisdizionale delle norme <i>antitrust</i>	232

PARTE IX IL SISTEMA DI TUTELA *ANTITRUST* DISCIPLINATO DAL  
REG. 1/03 235

33. L'evoluzione della "politica di decentramento" del diritto <i>antitrust</i> europeo	237
34. La Commissione: decisioni, poteri istruttori e sanzioni	251
35. Le Autorità nazionali <i>antitrust</i> : decisioni, poteri istruttori e sanzioni	283
36. I meccanismi di cooperazione tra Commissione e Autorità nazionali <i>antitrust</i> : cooperazione verticale ed orizzontale	298
37. I meccanismi di controllo tra Commissione e Autorità nazionali <i>antitrust</i> : controllo verticale discendente, collegiale e verticale ascendente	319
38. La tutela giurisdizionale delle norme <i>antitrust</i>	338
39. I meccanismi di cooperazione tra Commissione e giudici nazionali	360
40. I meccanismi di controllo della Commissione e delle Autorità nazionali <i>antitrust</i> nei confronti delle decisioni dei giudici nazionali	368
PARTE X LA COMPETENZA EUROPEA IN MATERIA DI CONTROLLO DELLE CONCENTRAZIONI	375
41. Il ruolo del controllo delle concentrazioni nel Trattato CE	377
42. La competenza in materia di controllo delle concentrazioni nel Trattato CE	381
43. La nozione di concentrazione, concentrazione soggetta a notifica e concentrazione vietata	383
44. La ripartizione della competenza europea in materia di controllo delle concentrazioni tra Comunità e Stati membri	390
PARTE XI IL SISTEMA DI CONTROLLO DELLE CONCENTRAZIONI DISCIPLINATO DAL REG. 139/04	393
45. La Commissione: poteri, procedimenti di valutazione delle concentrazioni e sanzioni	395
46. Le Autorità nazionali <i>antitrust</i> : competenza	413
47. I meccanismi di cooperazione tra Commissione e Autorità nazionali <i>antitrust</i>	414
48. I meccanismi di controllo tra Commissione e Autorità nazionali <i>antitrust</i>	421
 <i>Bibliografia</i>	 425
 <i>Indice analitico</i>	 439

## Introduzione

---

Il sistema europeo di tutela della concorrenza ha subito una modifica radicale dalla fine degli anni '90. Due sono stati i motivi di tale cambiamento. Da una parte, la modifica delle finalità del diritto *antitrust* europeo, dall'altra, l'emanazione di nuovi regolamenti di applicazione della disciplina.

Riguardo al primo aspetto, la modifica delle finalità del diritto *antitrust* europeo ha determinato il conseguente cambiamento dell'interpretazione degli artt. 81 e 82 TCE e il graduale abbandono dell'influenza tedesca che aveva caratterizzato il diritto *antitrust* europeo dal momento della sua nascita.

Riguardo al secondo aspetto, i nuovi regolamenti relativi agli articoli 81 e 82 TCE (reg. 1/03) e del controllo delle concentrazioni (reg. 139/94) hanno determinato dei cambiamenti sostanziali con riferimento alle procedure di applicazione dei relativi divieti e norme di controllo.

Queste modifiche hanno reso necessario un ripensamento di tale settore. Sulla base di ciò ho provato a definire una coerente organizzazione del sistema europeo di tutela della concorrenza prendendo in considerazione non solo gli aspetti collegati all'interpretazione degli articoli 81 e 82 TCE, ma anche gli aspetti procedurali, tanto del reg. 1/03 che del reg. 139/04.

Ho avuto la fortuna di scrivere questo libro potendomi muovere liberamente tra tre paesi europei, e cioè l'Italia, la Spagna e la Germania, e in ciascuno di questi ho debiti di gratitudine.

In Italia, ho lavorato lungamente nella Sezione di Diritto internazionale ed europeo della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza". Qui devo ringraziare i proff. Paolo Picone, Gianluigi Tosato e Ugo Villani per l'aiuto e gli stimoli fornitomi nel corso del tempo.

In Spagna, ho frequentato, grazie alla prof. Maria del Rosario Espinosa Calabuig, l'Istituto di Diritto internazionale della Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Valencia.

In Germania, ho lavorato per lungo tempo presso il *Max Planck Institut* di Amburgo. Ringrazio il prof. Jürgen Basedow, Direttore dell'Istituto, per il tempo dedicatomi e per avermi concesso di lavorare liberamente nell'Istituto senza limiti di giorni ed di orario. Ringrazio inoltre il prof. Ernst-Joachim Mestmäcker per il molto tempo dedicatomi e per le lunghe, essenziali,

discussioni con lui avute. Ringrazio infine la prof. Heike Schweitzer per il tempo passato insieme a discutere e riflettere sul diritto europeo.

Spero che chi avrà occasione di sfogliare questo libro lo trovi utile ed interessante. Questo libro, come ogni cosa, è certamente migliorabile. Sono per questo sin d'ora grato a chi volesse fornirmi commenti e consigli al seguente indirizzo di posta elettronica [lfpace@competition-law.eu](mailto:lfpace@competition-law.eu).

L.F.P.

PARTE I

I CARTELLI INDUSTRIALI E IL PROCESSO  
DI INTEGRAZIONE EUROPEA



# 1. Lo sviluppo industriale mondiale del XIX secolo e la cartellizzazione dell'economia europea

---

Al fine dello studio e della comprensione del diritto *antitrust* europeo non è necessario individuare la prima normativa che, nella storia dell'uomo, abbia vietato accordi tra "imprese" nella ripartizione delle quote di produzione, abbia vietato la fissazione tra concorrenti dei prezzi di beni o abbia vietato la creazione di monopoli. Tale ricerca porterebbe fino alle discipline dell'antico Egitto (Herlitzka, 1963, p. 121). Per comprendere i motivi della nascita del diritto *antitrust* europeo, così come per comprendere il processo di unificazione dello spazio economico europeo nel XX secolo, è sufficiente rivolgere l'attenzione al fenomeno dell'industrializzazione del XIX secolo nel mondo occidentale.

## 1.1. L'INDUSTRIALIZZAZIONE MONDIALE DEL XIX SECOLO E LA NASCITA DEI CARTELLI NEGLI STATI UNITI D'AMERICA ED EUROPA

Dal 1815 al 1850 e dal 1870 al 1915 lo spazio europeo godette di due periodi di pace che furono caratterizzati da una imponente crescita economica, da numerose e fondamentali invenzioni scientifiche e dallo sviluppo della concorrenza internazionale tra imprese (Barbagallo, 1929, p. 283; Beaud, 2000, p. 177; v. anche Cameron — Neal, 2003). Tale periodo fu battezzato dell'"imperialismo gareggiante", in considerazione della "concorrenza" tra le principali nazioni industrializzate (in particolare Francia, Gran Bretagna, Germania e Stati Uniti d'America), e in opposizione al periodo della prima industrializzazione della fine del XVIII secolo, contraddistinto dall'egemonia economica inglese.

La conseguenza della concorrenza internazionale fu la comparsa di fenomeni di protezionismo delle economie nazionali. Nonostante le pratiche protezionistiche, la crescita delle esportazioni fu particolarmente sostenuta. Le esportazioni tra le principali nazioni industrializzate negli anni '70 e '80

del XIX secolo si moltiplicarono con una crescita del 400% (500% negli Stati Uniti, 220% in Gran Bretagna, 180% in Francia) (Barbagallo, 1929, p. 250).

Alla fine del XIX secolo, nel contesto dello sviluppo su scala internazionale dei capitalismi nazionali, si assistette ad una seconda “ondata” di colonizzazione da parte degli Stati industrializzati al fine, tra l’altro, di costituire nuovi sbocchi per i relativi prodotti nazionali.

Dal punto di vista delle imprese, tale periodo, che si concluse con l’inizio della prima guerra mondiale, si caratterizzava anche per una continua crescita della dimensione media delle imprese, così anche in conseguenza del costante processo di concentrazione tra le imprese stesse (Beaud, 2000, p. 178).

L’aumento generalizzato della concorrenza nei diversi settori industriali, conseguenza anche dell’estensione territoriale sulla quale i singoli imprenditori potevano svolgere la propria attività economica, determinava la creazione di accordi tra concorrenti (“accordi di cartello”) al fine di eliminare quella che era percepita dagli imprenditori come “concorrenza distruttiva”. Gli accordi di cartello consistevano in intese tra concorrenti finalizzate a determinare principalmente, ma non esclusivamente, i prezzi dei beni e la ripartizione delle quote di produzione (De Novellis, 1931, p. 138).

Il problema dei cartelli industriali nasce intorno agli anni 1860/70, tanto in Europa quanto negli Stati Uniti d’America.

#### **1.1.1. I cartelli industriali negli Stati Uniti d’America**

Nel XIX secolo gli Stati Uniti d’America costituivano uno Stato indipendente che aveva esteso la superficie del proprio territorio, inizialmente limitata all’ambito della costa atlantica, fino alla costa pacifica. Intorno al 1870, nel momento della maggiore industrializzazione ed alla fine della guerra civile tra il “nord” industrializzato e il “sud” agricolo, gli Stati Uniti presentavano un “mercato comune” costituito da un amplissimo territorio senza frontiere o dogane in cui l’industrializzazione e il commercio potevano svilupparsi liberamente (Dagnino, 1928, p. 131). Il commercio e la crescita economica furono favoriti dallo sviluppo delle ferrovie (4.300 chilometri nel 1878, 18.600 nel 1882) e da altri mezzi di trasporto che lentamente unirono punti del territorio statale inizialmente non in comunicazione tra loro (Barbagallo, 1929, p. 40).

Nella seconda metà del secolo XIX è documentata negli Stati Uniti d’America la costituzione di cartelli industriali nei settori delle ferrovie, della polvere da sparo, del tabacco, del petrolio, dell’acciaio, del carbone, del gas, dello zucchero (Beaud, 2000, p. 176).

Le conseguenze dei cartelli negli Stati Uniti (ad es., l’aumento dei prezzi dei beni) ebbe quale effetto le dure proteste della popolazione e degli

imprenditori colpiti dagli effetti di tali accordi. Anche in conseguenza di ciò alcuni Stati membri, enti maggiormente “reattivi” nel percepire l’“umore” dei cittadini, emanarono già nel 1887 discipline *antitrust*, cioè normative che vietavano accordi in limitazione del commercio all’interno del territorio dei singoli Stati membri o vietavano comportamenti finalizzati a “monopolizzare” il commercio negli Stati stessi (Hovenkamp, 1994, p. 670; v. anche Pace, 1999).

Solo successivamente il Congresso federale emanò nel 1890, seguendo lo schema delle normative emanate dagli Stati membri, una legge di divieto dei cartelli e dei comportamenti diretti a costituire monopoli, cioè lo *Sherman Act*. Tale normativa non doveva sostituire le discipline *antitrust statali*, ma doveva tutelare il commercio *interstatale* dai medesimi comportamenti.

### 1.1.2. I cartelli industriali in Europa

In Europa, a differenza degli Stati Uniti, nel momento in cui inizia il periodo di maggiore industrializzazione (intorno al 1870) non esisteva un “mercato comune” europeo. Il territorio europeo era infatti ripartito tra vari Stati nazionali tra loro sovrani sul quale si trovavano, sostanzialmente confinanti, tre delle quattro maggiori potenze economiche mondiali (Francia, Germania e Gran Bretagna). In quanto sovrani, gli Stati potevano modificare i flussi commerciali tra di loro in modo discrezionale (ad es., tramite leve fiscali, doganali).

Questi paesi avevano tutti l’interesse, secondo una medesima visione “imperialistica”, ad una crescita economica avente come obiettivo il controllo di nuovi sbocchi per il commercio delle “proprie imprese” anche, e soprattutto, a discapito delle imprese degli altri Stati (Beaud, 2000, p. 179).

È nel quadro di questa situazione che sorge in Europa il fenomeno dei cartelli industriali.

In Germania, in considerazione della maggiore rapidità di sviluppo economico e di industrializzazione rispetto agli altri Stati, date le particolari condizioni ambientali, il fenomeno della cartellizzazione ebbe uno sviluppo particolarmente rilevante (Beaud, 2000, p. 159). La riforma doganale del 1879 diede il primo impulso ed in seguito la tendenza alla cartellizzazione si fece sempre più manifesta (Dagnino, 1928, p. 69).

La creazione di cartelli industriali nell’Impero germanico è già costante all’inizio degli anni ‘70 del XIX secolo, anche se la costituzione di cartelli è documentata sin dagli anni ‘20 (ad es. il cartello della produzione del filo di ferro del 1822 (Kastl – Metzner, 1963, p. 461)). Sebbene le cifre del numero di cartelli in Germania non siano precise, si calcola che all’interno dell’Impero tedesco erano presenti tra il 1889 e il 1899 circa 345 cartelli (Vito, 1939, p. 5). Nonostante questo la Germania non emanò alcuna

normativa né di controllo dei cartelli (la prima normativa in questo senso è quella del 1923), né normative *antitrust* (la prima normativa è emanata nel 1957).

La differente disciplina dei cartelli in Germania, soprattutto rispetto al diritto *antitrust* statunitense, era giustificata dal principio sintetizzato nel concetto di “imperi gareggianti” (La definizione è di John A. Hobson citata in Beaud, 2000, p. 187). Infatti, lo Stato tedesco “aveva bisogno di una potente economia, la quale non poteva fare a meno di avere dalla sua parte dei cartelli. I cartelli erano aspetti di un nuovo mercantilismo. Senza di essi lo Stato non era nella possibilità di espandere la propria sfera di potere economico. I cartelli svolgevano nella competizione tra Nazioni nel mercato mondiale il ruolo di organizzazioni industriali di lotta contro la concorrenza straniera e particolarmente contro i *trust* transatlantici: sarebbe stata impensabile la repressione dei cartelli che si limitavano al territorio tedesco” (Nörr, 1994, p. 29).

Una simile situazione impediva che fossero prese in considerazione le conseguenze negative che i cartelli producevano sulla popolazione. L'utilità dei cartelli industriali veniva “in considerazione, in primo luogo, per lo Stato, per l'economia e i grossi gruppi di interesse; solo in secondo luogo (la situazione derivante dai cartelli) veniva in considerazione per la sfera giuridica di tutti quelli che fecero dolorose esperienze con essi” (Nörr, 1994, p. 30). La situazione non cambiò neanche nel 1902 quando in Germania vi furono, così come negli Stati Uniti nella metà degli anni '80 del XIX secolo, proteste dei consumatori per gli effetti della cartellizzazione. In Germania, in conseguenza delle proteste, fu ordinata la prima inchiesta sui cartelli, che durò fino al 1906 (Vito, 1939, p. 199). Da essa non conseguì né una normativa *antitrust* né una disciplina di controllo dei cartelli industriali, come avvenne invece nel 1923.

Anche in altri Stati europei prima del 1915 iniziarono ad essere costituiti cartelli industriali. Tale processo ebbe però uno sviluppo più o meno intenso a seconda delle varie condizioni ambientali. In Francia presero piede i *Comptoirs de vente*; l'Austria-Ungheria ed il Belgio ebbero, dopo la Germania, il più gran numero di cartelli. Cartelli e organizzazioni analoghe di produzione e di vendita esistevano, ad esempio, in Inghilterra, in Francia, in Italia, in Spagna. Comunque “in linea di massima tutti questi accordi sono ben lontani dall'importanza e dalla solidità dei cartelli tedeschi e dei *trusts* americani” (Dagnino, 1928, p. 75).

### 1.1.3. Differenze e somiglianze del fenomeno dei cartelli tra Stati Uniti d'America ed Europa

Quanto *supra* esposto permette di comprendere il perché della differente disciplina dei cartelli negli Stati Uniti d'America e in Europa.

A tal fine è utile notare come la disciplina dei cartelli industriali negli Stati Uniti si sviluppa secondo una dinamica opposta a quanto accaduto in Europa:

- Negli Stati Uniti le leggi *antitrust* nascono in primo luogo a livello degli Stati membri per poi essere emanate, successivamente, a livello federale.
- In Europa, all'opposto, fino alla previsione della normativa *antitrust* del Trattato di Roma non esistevano normative *antitrust* statali (Pace, 2000a).

I motivi della “dinamica” europea inversa a quella statunitense è da ricondursi a motivi *supra* chiariti.

Negli Stati Uniti, negli anni '70 del XIX esisteva già un “mercato comune” il quale doveva “essere solo messo” nelle condizioni di potersi sviluppare. Obiettivo generale era quindi quello di vietare (prima a livello degli Stati membri, poi a livello federale) quei comportamenti delle imprese che tendessero ad escludere il diritto ad altre imprese di svolgere la propria attività in detrimento ai consumatori. La previsione di una normativa *antitrust* non impedì, però, che durante il periodo della cd. Grande Depressione la stessa normativa *antitrust* federale statunitense fosse sentita come un limite alla crescita economica e da più parti se ne chiedesse l'abrogazione (v. Fetter, 1931).

Al contrario in Europa negli anni '70 del XIX secolo non esisteva un “mercato comune” europeo, ma distinti mercati nazionali. La finalità dei singoli Stati non era quello di sviluppare un mercato europeo. Essi, al contrario, tendevano al controllo dell'economia europea, l'uno contro l'altro. Il tentativo estremo di ciò fu posto in essere durante la seconda guerra mondiale dalla Germania nazista (Lador-Lederer, 1959, p. 4). Non è un caso che la prima normativa di tutela della concorrenza in Europa (il diritto *antitrust* disciplinato dal Trattato di Roma del 1957) sia appunto “europea” e che la prima normativa *antitrust* statale, quella della Repubblica federale di Germania, entri in vigore “solo” lo stesso giorno della disciplina CEE (1 gennaio 1958).

#### **1.1.4. Il fenomeno dei cartelli internazionali e la prima guerra mondiale**

Accanto al fenomeno della cartellizzazione nazionale si iniziò a sviluppare anche il fenomeno della cartellizzazione internazionale. In particolare, il movimento di concentrazione internazionale aveva fatto sì che nel 1914 un centinaio di cartelli agissero tra industrie similari di differenti paesi allo scopo di moderare volontariamente la concorrenza sui mercati esteriori (De Novellis, 1931, p. 140).

È in questo periodo, e in particolare nel 1916, che nasce la proposta di creare una unione doganale europea fondata sui cartelli industriali. In particolare Federic Naumann propose di giungere alla graduale abolizione dei diritti di dogana tra le potenze centrali attraverso la istituzione di cartelli abbracciati, per gradi successivi, tutta la produzione (De Novellis, 1931, p. 140). Tale proposta sarà formulata nuovamente nel 1931, anche se con specifiche differenze, dalla Francia in sede del Comitato di studio per l'Unione europea.

### **1.2. LA PRIMA GUERRA MONDIALE E LA CARTELLIZZAZIONE DEGLI ANNI '20**

Lo sviluppo dei cartelli tra imprese (nazionali e internazionali) successivamente alla prima guerra mondiale è strettamente connessa alla situazione economica e politica di crisi. Le economie dei principali Stati industrializzati negli anni '20/'30 sono particolarmente fragili e mostrano alla fine degli anni '20 un forte rallentamento. Il "crollo" della borsa di New York del 1929 e la conseguente crisi economica e finanziaria americana (cd. Grande Depressione) determinarono anche il collasso delle economie europee già in difficoltà. Tale collasso fu causato anche dal fatto che il sistema economico internazionale non disponeva né di strumenti di controllo del commercio mondiale (di cui i cartelli industriali svolgevano in parte le veci), né di uno stabile sistema di pagamenti.

La prima guerra mondiale, con lo sforzo di industrializzazione imposto agli Stati, aveva portato un impulso alla tendenza alla concentrazione, onde aumentare il potenziale di produzione in Europa e nel mondo (De Novellis, 1931, p. 140). Nel periodo successivo alla prima guerra mondiale i cartelli che erano stati sciolti furono ricostituiti, salvo i casi in cui ciò non fosse stato possibile per espressi divieti statali (Scott, 1932, p. 7). A ciò si aggiunge uno sviluppo molto rapido di nuovi cartelli. Il motivo della crescita dei cartelli industriali dopo la fine della prima guerra mondiale era determinato, tra l'altro, dalle seguenti cause:

1. *La sovrapproduzione.* La necessità di trovare una soluzione alla sovrapproduzione di beni conseguente alla fine del periodo bellico;
2. *I Trattati di pace.* In particolare ad alcuni Paesi a seguito dei Trattati di pace erano state sottratte alcune parti dei relativi territori. Conseguentemente alcune industrie, avendo perduto parti integranti della propria struttura, si trovarono in condizioni di non poter continuare a lavorare se non stringendo rapporti con le imprese di quei Paesi che avevano assorbito parte del territorio dei primi (fenomeno tipico, in particolare, per i cartelli della potassa e per il cartello dell'acciaio).
3. *L'autarchia economica.* Tale forma di politica economica era comune tra gli Stati alla fine degli anni '20 e aveva avuto quale conseguenza la erezione di barriere doganali. Tali impostazioni autarchiche europee (ma anche statunitensi) dovevano aver per conseguenza un enorme intralcio negli scambi internazionali. Per ovviare ad esso i produttori stipulavano accordi internazionali (Vito, 1932, p. 214).

Per comprendere l'estensione del fenomeno, è utile elencare i cartelli industriali internazionali, divisi per settore, attivi nel 1931 (De Novellis, 1931, 141; vedi anche Werr, 1936, p., 151):

#### **1.2.1. CHIMICA**

- *Cartello del carburo*
- *Cartello dell'estratto di castagno* – Jugoslavia, Germania, Italia
- *Cartello delle materie tintorie* – Francia e Germania
- *Cartello europeo della colla* – per l'acquisto delle materie prime o la vendita dei prodotti finiti. Vi partecipano Inghilterra, Italia, Francia, Germania, Austria, Belgio, Spagna, Paesi Bassi, Ungheria, Polonia, Jugoslavia, Romania, Svizzera, Cecoslovacchia, Danimarca, Lettonia, Svezia
- *Convenzione dello iodio* – Cile, Francia, Inghilterra, Norvegia
- *Sindacato della potassa* – Germania e Francia
- *Convenzione del chinino* – tra i produttori olandesi, giapponesi, inglesi, tedeschi, francesi, svizzeri, giapponesi; americani
- *Cartello dell'acido solforico* – Polonia o Germania
- *Cartello dei superfosfati* – Belgio, Olanda, Inghilterra, Germania, Cecoslovacchia, Danimarca, Finlandia, Francia, Norvegia, Polonia, Svezia, Africa francese settentrionale, Unione sud-africana
- *Sindacato della cianamide* – tra produttori tedeschi, belgi, francesi, italiani, polacchi, scandinavi, svizzeri, cecoslovacchi, jugoslavi
- *Convenzione per i sali di Glauber* – Inghilterra e Germania

- *Sindacato del Carburo di calcio* – comprende quasi tutti i paesi produttori
- *Convenzione dei colori d'anilina* – Germania, Francia, Svizzera
- *Intesa per il bismuto* – Germania, Inghilterra, Francia, Italia
- Sono presenti anche *intese internazionali per la magnesite, per il borace, per la cerussa, per il sale comune*

### 1.2.2. ELETTRICITÀ

- *Sindacato internazionale delle lampadine elettriche* – Inghilterra, Austria, Germania, Svizzera, Olanda, Ungheria, Cecoslovacchia, Francia, Svezia, Italia, Giappone
- *Convenzione fra produttori francesi e tedeschi di grosso materiale elettrico*, con partecipazione di produttori svizzeri
- *Convenzione elettrica canadese-europea* – costituita nel 1930 con capitali americani, svizzeri ed italiani

### 1.2.3. PRODUZIONE VETRARIA

- *Cartello dei fabbricanti di bottiglie* – Inghilterra, Germania, Austria, Ungheria, Cecoslovacchia, Olanda, Svezia, Norvegia, Danimarca
- *Sindacato internazionale del vetro cilindrato* – Belgio, Francia, Olanda, Canada
- *Cartello della cristalleria da tavola dell'Europa centrale*
- *Cartello degli specchi* – Germania, Francia, Belgio, Cecoslovacchia

### 1.2.4. FERRO E ACCIAIO

- *Cartello europeo degli oggetti smaltati* – Germania, Cecoslovacchia, Polonia, Austria, Ungheria
- *Cartello internazionale dell'acciaio* – Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Saar, Cecoslovacchia, Austria, Ungheria
- *Cartello internazionale dei fili di ferro trafilati* – Germania, Francia, Belgio, Olanda, Lussemburgo
- *Cartello internazionale delle rotaie* – Inghilterra, Francia, Belgio, Lussemburgo, Germania, Polonia, Austria, Cecoslovacchia
- *Cartello internazionale dei tubi di ferro e di rame* – Francia, Belgio, Germania, Lussemburgo, Cecoslovacchia, Polonia, Ungheria
- *Cartello internazionale della latta* – Germania, Austria, Saar, Cecoslovacchia, Ungheria
- *Cartello delle scorie Thomas* – Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Saar

- *Cartello internazionale dei vagoni* – Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Saar, Cecoslovacchia, Austria, Ungheria, Italia, Svizzera

#### **1.2.5. METALLI E MINERALI**

- *Cartello dell'alluminio* – Francia, Germania, Inghilterra, Italia, Austria, Svizzera
- *Cartello del rame* – Inghilterra, Stati Uniti, Belgio, Spagna, Jugoslavia. Raggruppa il novantacinque per cento della produzione mondiale
- *Cartello del ferromanganese* – Inghilterra, Germania, Norvegia, America
- *Cartello del ferrosilicio* – Germania, Svizzera, Scandinavia, Austria
- *Cartello della magnesite*
- *Sindacato europeo del mercurio* – fra i produttori italiani e il Governo spagnolo
- *Cartello dello stagno* – fra produttori inglesi e americani
- *Cartello del titanio* – Norvegia, Francia, Germania, America
- *Cartello del nichel* – di estensione mondiale
- *Pool finanziario internazionale del piombo* – con preminenza anglo-americana
- *Sindacato dell'uranio* – Cecoslovacchia e Belgio
- *Cartello della biacca* – Inghilterra, Germania, Belgio, Italia, Austria, Olanda
- *Cartello dello zinco* – Belgio, Olanda, Francia, Germania, Polonia
- *Sindacati dei diamanti* – numerosi e tendenti a limitare la produzione per sostenere i prezzi. Vi partecipa il Governo del Sud-Africa
- *Cartello della bauxite* – Italia, Svizzera, Ungheria

#### **1.2.6. TESSILI**

- *Cartello del lino* – fra i produttori dell'Europa centrale e occidentale
- *Cartello della lana* – fra produttori belgi, francesi e inglesi
- *Cartello della seta artificiale* – fra il gruppo anglo-tedesco Glanzstoff Courtauld e l'italiana Snia-Viscosa

#### **1.2.7. CARTA E CELLULOSA**

- *Cartello della cellulosa* – Cecoslovacchia, Germania ed altri paesi
- *Convenzione della carta da imballaggio* – Cecoslovacchia, Austria, Ungheria, Jugoslavia

### 1.2.8. VARI

- *Cartello internazionale per la concia delle pelli* – Belgio, Francia, Germania, Inghilterra, Italia, Olanda, Svezia
- *Cartello del legname* – Finlandia e Svezia
- *Cartello del cemento* – Francia, Belgio, Polonia, Germania, Scandinavia, Olanda, Lussemburgo
- *Convenzione per la porcellana* – Germania e Cecoslovacchia
- *Sindacato europeo delle viti di legno* – raggruppa i produttori di tutti i paesi europei
- *Sindacato internazionale dei chiodi* – Germania, Olanda, Danimarca
- *Accordo internazionale dei pneumatici* – Inghilterra, Germania, Francia, Belgio, Stati Uniti
- *Cartello del linoleum* – Germania e Stati dell'Europa centrale
- *Cartello della carne* – Poker Konzern di Chicago e Nestey Gruppe di Londra
- *Cartello della margarina e delle materie grasse* – di dimensione mondiale
- *Intesa per la produzione dello zucchero* – stabilita alla fine del 1930 con l'adozione del piano di riduzione Chadbourne, riunisce i produttori di zucchero di canna (Cuba e Giava) e di barbabietole (Europa centrale, Polonia e Belgio)

### 1.3. IL CARTELLO MONDIALE DELL'ACCIAIO

Per comprendere il rapporto tra i cartelli industriali e il processo di integrazione europea è utile approfondire il caso specifico del cartello mondiale dell'acciaio. Il settore dell'acciaio, insieme al combustibile essenziale per la relativa produzione (cioè il carbone), sarà poi oggetto del Trattato CECA, prima fase della integrazione europea.

Con riferimento ai motivi della nascita del cartello dell'acciaio va evidenziato:

- in primo luogo, la peculiare distribuzione delle materie prime per la relativa produzione (ferro e carbone *coke*). Infatti l'80% dei giacimenti europei dei due prodotti erano diffusi in un quadrilatero di circa 500 km per ciascun lato, che occupava trasversalmente il Belgio, la Francia, Germania e il Lussemburgo. In un quadrilatero di 1000 km per ciascun lato erano compresi tutti i giacimenti europei, compresi quelli in Italia, Cecoslovacchia, Austria e Ungheria (Scagnetti, 1933, p. 109);

- in secondo luogo, mentre la Germania possedeva sul proprio territorio sia notevoli giacimenti di ferro che di carbone, la Francia disponeva di cospicui giacimenti di ferro e di ridotti giacimenti di combustibile. Entrambi gli Stati presentavano però un limite determinato dalla necessità di trovare sbocchi di vendita esterni ai relativi territori. La produzione nazionale nei due Stati, in considerazione delle necessarie economie di scala, era infatti superiore alle necessità interne (Dagnino, 1928, p. 110).

L'esigenza della Francia di disporre di giacimenti di carbone era stata risolta temporaneamente seguendo due vie:

- con la previsione di alcune specifiche disposizioni nel Trattato di Versailles (Vito, 1939, p. 212) a danno della Germania "vinta" (che però portarono ad una profonda disorganizzazione di tutta l'industria siderurgica centro-europea) (Vito, 1939, p. 104);
- con l'occupazione militare, da parte della Francia, del bacino carbonifero della Ruhr nel 1923 (Scagnetti, 1933, p. 107; Dagnino, 1928, p. 83).

Già successivamente alla fine della prima guerra mondiale era chiaro che la situazione economica di questi settori era instabile, sia riguardo alla distribuzione dei giacimenti di carbone, sia riguardo agli sbocchi per la produzione di acciaio. Il problema del rifornimento del carbone e quello della esportazione del prodotto venivano così a trovarsi intimamente connessi. La soluzione non poteva consistere quindi che in un accordo. Infatti, "si dissero i dirigenti [tedeschi] dell'industria: dobbiamo noi persistere ad accentuare dissolventi competizioni, o tentare invece di controllare la produzione restringendola nei limiti della capacità di assorbimento dei mercati? Dobbiamo noi francesi essere continuamente tormentati dalla preoccupazione dei rifornimenti di *coke* quando potremmo averlo facilmente attraverso un accordo colla Germania? Dobbiamo noi tedeschi andare a cercare il minerale per il vasto mondo quando lo abbiamo a tre passi da casa? Non si potrebbe fare un *pool* di questi problemi, risolverli in senso unitario ed arrivare gradatamente ad una razionalizzazione dell'industria e ad una diminuzione dei costi capace di permettere una estensione dei mercati di sbocco?" (Dagnino, 1928, p. 103). La conclusione fu che ci si avviò, appunto, su questa strada (Dagnino, 1928, p. 102). In tale intesa non potevano mancare di essere coinvolti gli altri Stati confinanti la Francia e la Germania e che disponevano delle relative materie prime, cioè il Belgio, la Saar ed il Lussemburgo.

Il 30 settembre 1926 fu costituito tra tali cinque Stati il cartello dell'acciaio, la cui denominazione è tanto più significativa in quanto richiama alla mente il tutto affatto diverso Trattato della Comunità del carbone e dell'acciaio del 1952. Infatti nel 1926 il cartello fu denominato *Comunità dell'acciaio* (in tedesco *Rohstahlgemeinschaft*) (Dagnino, 1928, p. 104). Successivamente nel 1927 anche le imprese di Cecoslovacchia, Austria, e Ungheria si unirono in varie forme all'intesa.

Il cartello dell'Acciaio, il quale presentava tra le finalità principali la tutela dei mercati interni (Kiersch, 1963, p. 345), mirava a realizzare una disciplina quantitativa della produzione, attraverso la fissazione trimestrale di un tonnellaggio-programma, di cui veniva attribuito una quota ad ogni gruppo nazionale in base a determinati coefficienti (Lador-Lederer, 1959, p. 101). Tale accordo, così come costituito nel 1926, fu sciolto nel settembre del 1930 (Vito, 1939, p. 163; Lador-Lederer, 1959, p. 123).

La necessità di regolare la concorrenza tra imprese (e quindi le quantità prodotte e i prezzi dei beni) determinò la rinascita del cartello nel 1933. In pochi anni aderirono a tale intesa tutti i paesi europei, compresa l'Inghilterra, e molti altri paesi non europei tra cui gli stessi Stati Uniti d'America. Gli Stati Uniti per poter partecipare al cartello dell'acciaio dovettero "sfruttare", in considerazione del divieto previsto dallo *Sherman Act* del 1890, le previsioni della legge del 1918 che permetteva alle imprese statunitensi di creare cartelli per l'esportazione, purché essi non avessero effetto sul loro mercato interno, cioè il *Webb – Pomerene Export Act*.

A tale cartello aderirono sostanzialmente tutte le imprese degli Stati industrializzati del mondo. In conclusione, gli Stati che fecero parte del cartello dell'acciaio dalla costituzione nel 1926 al momento dello scioglimento nel 1939 furono: Germania, Francia, Belgio e Lussemburgo (1926). Seguirono, Austria (1927), Cecoslovacchia (1927). A questi si aggiungevano molte imprese di Stati che non erano associati all'organizzazione in senso stretto ma che in vario modo cooperavano con il sistema anche solo in alcuni dei cartelli specifici, e cioè Stati Uniti (1929), Canada (1929), Olanda (1932), Danimarca (1932), Svezia (1933), Norvegia (1934), Polonia (1935), Gran Bretagna (1935), Italia (1937), Romania, Spagna, Finlandia, Jugoslavia (1939). Solo il Giappone non aderì a tale cartello, impedita dall'inizio della seconda guerra mondiale, e limitò la propria collaborazione al cartello internazionale dei tubi (Kiersch, 1963, p. 290).

Il cartello dell'acciaio nel momento di massima espansione comprendeva oltre il 90% dell'esportazione mondiale del prodotto e quasi il 5% del valore della esportazione di tutti i beni. Tale intesa che "aveva dato origine alla struttura oligopolistica più formidabile che il mondo [avesse] conosciuto" (Lador-Lederer, 1959, p. 24), fu sciolta nel 1939 in conseguenza dell'inizio

della seconda guerra mondiale (Lador-Lederer, 1959, p. 290; Kiersch, 1963, p. 349).

#### 1.4. I TENTATIVI DI UNIFICAZIONE EUROPEA FONDATA SUI CARTELLI

La discussione sul ruolo dei cartelli nell'economia internazionale (in quel momento divenuti, in assenza di alcun controllo nazionale o internazionale, organismi economici di grande diffusione ed importanza) acquistò speciale rilevanza dalla metà degli anni '20, anche in considerazione delle difficoltà economiche in cui l'Europa si trovava.

##### 1.4.1. La Conferenza della Società delle Nazioni del 1927

In particolare, la Conferenza economica della Società delle Nazioni del 1927 e del 1930 fu sede di discussioni, oltre per definire le modalità per risolvere la crisi economica del momento, anche, per quanto qui interessa, per definire una strategia per controllare i cartelli e, contemporaneamente, per trovare una modalità per unificare il territorio europeo (Dagnino, 1928, p. 63; Del Marmol, 1959, p. 35).

Durante la Conferenza Economica Internazionale di Ginevra del maggio 1927, Conferenza organizzata dalla Società delle Nazioni, i due argomenti oggetto di maggiore attenzione furono le intese industriali e la questione delle tariffe doganali. In particolare, durante la discussione generale relativa alla situazione mondiale del momento, furono contestati, tra gli altri:

- i danni derivanti dai sistemi protezionistici esistenti;
- la poca capacità d'assorbimento dei mercati;
- la cresciuta pressione fiscale;
- la disorganizzazione permanente ancora in molti settori economici;
- la diminuita importanza dell'Europa di fronte agli altri continenti;
- la necessità di una collaborazione tra le nazioni.

Nella discussione del 1927 sui cartelli internazionali vi furono, oltre alla posizione difesa da tedeschi, inglesi e norvegesi di sostanziale contrarietà alla regolazione dei cartelli (anche in considerazione del ruolo di essi nelle relative economie nazionali), anche proposte (soprattutto da parte francese) per la creazione di forme di controllo dei cartelli a livello internazionale.

La Conferenza si concluse con una decisione anodina che sposava la tesi dei tedeschi, inglesi e norvegesi e il fallimento di ogni iniziativa politica originata dalla Francia (Lador-Lederer, 1959, p. 187). Infatti, la Conferenza,

nel rapporto definitivo, si astenne dal dare qualsiasi giudizio di carattere generale e riconosceva che, in certe circostanze e con determinate garanzie, le intese internazionali nel campo dell'industria avrebbero avuto un benefico influsso sull'organizzazione della produzione e del commercio europeo (Dagnino, 1928, p. 63).

Quindi gli Stati membri della Società delle Nazioni, Stati prevalentemente europei (von Puttkamer, 1965, p. 143), preferirono scientemente favorire i propri interessi nazionali (cioè permettere la costituzione e la crescita dei cartelli) piuttosto che trovare una soluzione a tale problema che avrebbe potuto essere, in considerazione della dimensione del fenomeno, esclusivamente europea. I risultati di tale scelta furono tra quelli che determinarono, poco più di dieci anni dopo, l'inizio della "guerra civile europea" (come venne definita da Keynes la seconda guerra mondiale) con cinquanta milioni di morti in tutto il mondo.

#### **1.4.2. Il Progetto Briand del 1929 e il fallimento della Commissione di studio sull'Unione europea del 1931**

Due anni dopo la Conferenza del 1927 la Francia propose nuovamente la creazione di un sistema di regolamentazione dell'economia europea. I particolari di tale proposta furono presentati il 5 settembre 1929 in occasione della decima Assemblea generale della Società delle Nazioni a voce del Ministro degli esteri francese, Aristide Briand. Il progetto consisteva nella creazione di un collegamento tra i popoli europei tramite modalità di carattere federativo (Albonetti, 1960, p. 28). Briand, in particolare, proponeva:

- la creazione di rapporti economici, soprattutto in considerazione della crisi di quel periodo;
- successivamente sarebbe stata possibile la creazione di vincoli di carattere politico, ancorché influenti sulla sovranità dei singoli Stati.

La proposta francese del 1929 fu successivamente concretizzata, dopo aver apportato alcune modifiche al progetto iniziale a seguito dei commenti dei vari Stati partecipanti, in un *memorandum* diretto alla Società delle Nazioni e depositato il 1 maggio 1930. In esso, al contrario della proposta del 1929, si proponeva la creazione di un'organizzazione di carattere politico e si escludeva, così come già nella proposta del 1929, che tramite essa sarebbe stata "intaccata" la piena sovranità degli Stati ad essa partecipanti.

Successivamente alla presentazione del *memorandum* fu costituita, su proposta di Francia e Jugoslavia e in seno alla Società delle Nazioni, la "Commissione di studio per l'Unione europea" sotto la presidenza di Briand.

La Commissione lavorò per tutto il 1932 ma le proposte presentate furono infine respinte dall'Assemblea della Società delle Nazioni.

E' interessante approfondire le proposte che furono presentate nella sede della "Commissione di studio per l'Unione europea" riguardo alla modalità di riavvicinamento economico degli Stati europei.

Nella sessione della Commissione, tenutasi tra il 15 - 21 maggio 1931, si cercò di definire come pervenire alla creazione di un'unione doganale (Mestmäcker, 1965, p. 350). Il progetto della Commissione si fondava, sotto l'aspetto del riavvicinamento economico, su tre principi:

- Un sistema economico organizzato sulla base di cartelli internazionali;
- L'eliminazione dei dazi doganali attraverso i cartelli;
- Il non intaccamento delle sovranità degli Stati membri da parte di tale organizzazione.

A ben vedere la proposta di un'Unione fondata sui cartelli economici, sebbene non totalmente originale rispetto a quella del Naumann del 1916 (v. *supra* §1.1), era stata concretamente presa in considerazione da vari Stati della Società delle Nazioni (Scagnetti, 1933, p. 32).

Come *supra* ricordato, le proposte della Commissione presentate nel 1932 furono però respinte dall'Assemblea della Società delle Nazioni (Albonetti, 1960, p. 51).

Nonostante il fallimento, il progetto di Aristide Briand rimase comunque un primo organico tentativo di cooperazione tra gli Stati europei quale mezzo di unificazione del territorio europeo e che teneva presente la situazione di industrializzazione europea del tempo.

## 1.5. LA NASCITA DEL DIRITTO STATALE DEI CARTELLI

In considerazione dell'assenza di organismi internazionali che regolassero il commercio internazionale e gestissero le eventuali crisi dell'economia mondiale, i cartelli industriali continuarono a svolgere un rilevante ruolo nella disciplina, anche se tendenzialmente privatistica, del commercio. Anche in conseguenza delle conclusioni delle Conferenze del 1927 e del 1930, consistenti nel rifiuto degli Stati di una forma di controllo dei cartelli a livello internazionale, tale controllo rimaneva una competenza esclusivamente nazionale.

Gli Stati europei cominciarono dall'inizio degli anni '20 ad emanare normative di controllo dei cartelli non disciplinando però un divieto generale

di accordi tra imprese o di comportamenti unilaterali “monopolistici”, come era stato per il caso dello *Sherman Act* statunitense.

Tali normative europee erano finalizzate agli evidenti interessi di tutela dell’economia nazionale, senza alcuna considerazione, in quel momento storico, ad un eventuale “interesse europeo comune” (come successivamente sarà nella CEE). Queste normative erano necessarie per limitare il potere economico di cui erano titolari “le imprese cartellizzate”.

In considerazione della rilevanza dell’esperienza tedesca e francese relativa alla disciplina dei cartelli per la redazione degli artt. 81 e 82 TCE, riassumiamo brevemente le normative di controllo dei cartelli industriali emanate in quel periodo.

### 1.5.1. Il diritto dei cartelli in Germania

In Germania, “la terra classica dei cartelli”, si è proceduto, prima che altrove, alla elaborazione di un sistema organico di disciplina dei cartelli, se si prescinde dalla legislazione *antitrust* americana (Vito, 1939, p. 198).

In Germania la prima normativa emanata in materia fu il “Decreto per il divieto dell’abuso del potere economico” del 2 novembre 1923 (*Verordnung gegen Missbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen* – cd. *Kartellverordnung*). Tale normativa prevedeva per la prima volta nell’esperienza tedesca la dichiarazione di nullità delle clausole di un accordo in caso di sfruttamento abusivo da parte dei membri del cartello del relativo potere economico. Inoltre, la normativa prevedeva una giurisdizione speciale per l’applicazione della stessa, cioè il Tribunale dei Cartelli (*Kartellgericht*) (Blum, 1932, p. 135). Essendo questa normativa finalizzata al controllo e non alla soppressione delle intese tra concorrenti, successivamente al 1923 vi fu una costante crescita dei cartelli. Il numero delle intese in Germania crebbe infatti da 1500 nel 1923/24 a 2100 nel 1930 (De Novellis, 1939, p. 138; Vito, 1939, p. 5; Kronstein, 1962, p. 119).

Il 26 luglio del 1930 fu emanato il cd. decreto d’urgenza (*Notverordnung*). Anche tale normativa era finalizzata al controllo e non al divieto dei cartelli. In particolare, la funzione di tale Ordinanza era il controllo dei prezzi in conseguenza del periodo di iper-inflazione tedesca.

Infine, nel 1933, successivamente alla presa del potere del governo nazionalsocialista, fu emanata la cd. legge sulla cartellizzazione obbligatoria (*Zwangkartellgesetz*). In forza di tale disciplina il Ministro dell’economia era titolare del potere di statuire in ultima istanza sulla regolamentazione della produzione e degli investimenti dell’economia nazionale, in particolar modo per la creazione di cartelli obbligatori. Il Ministro poteva promuovere trattative per la costituzione di tali unioni, regolare i diritti e i doveri dei partecipanti, vietare modifiche statutarie. Egli svolgeva su di esse un potere

di sorveglianza e di ispezione. Era questo un modo per razionalizzare l'economia tedesca e, dopo alcuni anni, di organizzare lo sforzo bellico necessario al *Reich* nazista (Lador-Lederer, 1959, p. 5).

### 1.5.2. Il diritto dei cartelli in Francia

Con riferimento alla Francia, essa aveva previsto una disciplina specifica per gli accordi tra imprese già nel 1791. In particolare, con legge del 14 giugno 1791 (*Loi Le Chapelier*) erano state abolite le corporazioni di arti e mestieri. Infatti, l'interesse generale e l'interesse individuale erano riconosciuti come gli unici aspetti degni di tutela, con la conseguente esclusione di ogni interesse di gruppo. La legge sanzionava penalmente, in quanto contrario all'interesse dei cittadini, ogni accordo di persone esercenti una stessa attività economica tendente alla determinazione dei prezzi delle prestazioni e dei servizi (Tchernoff – P. O. Lapie, 1932, p. 49).

Il *Code penal* del 1810, sempre con riferimento alle intese tra imprenditori, prevede ai sensi dell'art. 419 il reato di "accaparramento". Tale fattispecie comprendeva qualsiasi "riunione o coalizione di detentori di merci e di titoli pubblici (industriali, commercianti, banchieri) che avesse per effetto l'"alterazione" dei prezzi determinati dalla "concorrenza naturale e libera del commercio" (Del Marmol, 1959, p. 79; Salandra, 1934, p. 28). Il fatto che la legge penale sanzionasse non la costituzione *ex se* di unioni tendenti a limitare la concorrenza, ma l'esercizio di una determinata influenza sul mercato ("alterazione dei prezzi"), determinò con il tempo una caratteristica giurisprudenza. Essa distingueva:

- le coalizioni illecite (*mauvaises unions*), cioè quelle intese che creavano artificialmente un nuovo livello di prezzo diverso da quello "normale";
- le coalizioni lecite (*bonnes unions*), quali quelle che determinavano la modifica di prezzi ritenuti anormali rispetto ad un livello di prezzo ritenuto "normale".

Negli anni '20 l'art. 419 del *Code penal* fu modificato dalla legge 3 dicembre 1926. Questa ultima norma dichiarava punibili gli accordi e le coalizioni quando queste avessero provocato un'alterazione dei prezzi "allo scopo di procurarsi un lucro che non (sarebbe stato) il risultato del gioco naturale dell'offerta e della domanda" (Salandra, 1934, p. 29). L'assenza di un chiaro divieto dei cartelli e la previsione del vago concetto di "lucro artificiale", con le conseguenti difficoltà di applicazione, determinò nel 1953 la modifica di tale normativa e la previsione del *délit de coalition*, il cui testo sarà preso in considerazione per disciplinare il divieto di intese anticoncorrenziali di cui all'art. 81 TCE.

## 2. Lo scioglimento del cartello mondiale dell'acciaio e la nascita della CECA

---

A conclusione della seconda guerra mondiale, mentre a livello internazionale si cercava con la Carta dell'Avana di controllare i cartelli internazionali (Picone – Ligustro, 2003, p. 7), a livello europeo il controllo delle intese industriali, dopo alcuni tentativi in sede di Consiglio d'Europa (1949) e di Commissione economica per l'Europa (1950) (Del Marmol, 1959, p. 37), si inserì quale elemento centrale del processo di integrazione europea.

A sua volta l'obiettivo di unificazione europea "incrociò" problemi "ben più concreti", cioè la necessità di definire i principi della regolamentazione del commercio europeo successivamente alla fine della seconda guerra mondiale. Infatti, il commercio prima della seconda guerra mondiale era stato sostanzialmente organizzato, in assenza di una specifica disciplina di Diritto internazionale, dalle stesse imprese tramite accordi internazionali di cartello. Successivamente alla seconda guerra mondiale risultava necessario, quindi, definire le modalità di tale disciplina e decidere, come la stessa Carta dell'Avana dimostrava, se continuare ad utilizzare o meno i cartelli quali "strumenti di regolamentazione" del commercio.

### 2.1. I TENTATIVI DI RICOSTITUIRE IL CARTELLO DELL'ACCIAIO

In Europa uno dei settori industriali strategici che richiedeva la definizione di regolamentazione era il settore dell'acciaio a cui si univa, come individuato *supra*, il problema del commercio del combustibile essenziale per la relativa produzione, cioè il carbone. Tale settore in conseguenza della dimensione delle imprese, delle particolarità economiche (ad es., alti costi fissi di produzione, ciclicità economica) e della particolare distribuzione geografica delle materie prime (cioè il ferro e il carbone), aveva richiesto, dalla metà degli anni '20, la creazione del cartello dell'acciaio (la cd. *Comunità dell'acciaio*), cartello poi sciolto nel 1939.

Dopo la guerra anche in questo settore si poneva il problema, per motivi molto concreti anche in considerazione dello scioglimento del cartello stesso, di definire la regolamentazione del relativo commercio (quanto meno per il commercio intra-europeo).

Tale “necessità concreta” di definire una disciplina “europea” aveva portato a tentativi di ricostituire lo stesso cartello dell’acciaio. Infatti, verso la fine del 1949 e all’inizio del 1950 i rappresentanti dei produttori di acciaio di Germania, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo, Svezia, Svizzera e probabilmente Inghilterra tentarono di creare accordi per la vendita di vari beni (Wells, 2002, p. 172).

## 2.2. LA “DICHIARAZIONE SCHUMAN”

Dietro lo stimolo dei paesi del *Benelux* (Stati le cui imprese avevano partecipato direttamente al cartello dell’acciaio degli anni ’20, così come le imprese di tutti gli Stati che firmeranno il Trattato CECA) si progettò nel 1950 la creazione di un’organizzazione che ponesse, in primo luogo tra Francia e Germania, la gestione in comune della produzione del carbone e dell’acciaio (Schulze – Hoeren, 2000, p. xxi).

Tale obiettivo fu definito nelle sue linee fondamentali nella cd. “Dichiarazione Schuman”. In essa il Ministro degli esteri francese espresse la volontà di un gruppo di Stati di organizzare la produzione di carbone e di acciaio attraverso lo stabilimento, in opposizione a quella che era stata l’impostazione del progetto Briand degli anni ‘30, di una organizzazione la quale fosse gestita da un organo “sopranazionale”, cioè indipendente dall’influenza degli Stati membri partecipanti.

Tale obiettivo, ad avviso della dichiarazione Schuman, era finalizzato ad eliminare i motivi che avevano determinato il secondo conflitto mondiale, eliminando, in ultima istanza, la possibilità stessa di un simile conflitto (Del Marmol, 1959, p. 38). Nelle intenzioni espresse dal Ministro francese tale organizzazione di tipo economico era solo il primo passo verso un più ampio progetto di unione politica europea.

Ciò detto, da quanto *supra* individuato, la proposta organizzazione, in concreto, rappresentava la necessità di superare la “contraddizione” tra la dimensione territoriale degli Stati e la dimensione delle imprese e del campo delle loro attività, che superava la stessa dimensione territoriale degli Stati. Contraddizione rimasta irrisolta alla fine della seconda guerra mondiale.

### 2.3. IL PROBLEMA DEI CARTELLI E LA DICHIARAZIONE SCHUMAN

Relativamente alla disciplina dei cartelli industriali, la “dichiarazione Schuman” non conteneva inizialmente alcun espresso riferimento (Wells, 2002, p. 163). Nella dichiarazione del 9 maggio 1950 si chiariva esclusivamente che “contrariamente ad un cartello internazionale (...) l’organizzazione progettata assicurerà la funzione dei mercati e l’espansione della produzione”, inciso redatto di proprio pugno da Jean Monnet il 28 aprile 1950 (Schulze – Hoeren, 2000, doc. 3). Tale riferimento fu approfondito in una nota allegata alla dichiarazione Schuman lo stesso 9 maggio 1950 (Schulze – Hoeren, 2000, p. xxi).

Riguardo alla natura della organizzazione prevista dalla dichiarazione, i documenti ufficiali mostrano come lo stesso Monnet si ponesse il problema se l’organizzazione così definita non fosse a tutti gli effetti un cartello industriale. Egli sosteneva: “Non vogliamo un cartello, (...) ma siamo in cartello. Ogni decisione sui prezzi determina un sistema simile a quello di un cartello” (Schulze – Hoeren, 2000, p. xxi, v. *infra* § 2.4). Il dubbio di Monnet probabilmente era da ricondurre al fatto che quanto previsto nel progetto Schuman, cioè la partecipazione di Stati membri alla gestione di un cartello industriale, non era una novità. Infatti, lo stesso cartello dello stagno, così come modificato nel 1931, prevedeva la partecipazione diretta di Stati membri alla gestione dell’accordo (Scagnetti, 1933, p. 204).

Successivamente Monnet, in un documento di lavoro del 24 giugno 1950 consegnato a tutte le Delegazioni nazionali partecipanti, chiariva che tra gli obiettivi dell’organizzazione sarebbe dovuto essere prevista l’eliminazione delle “pratiche di cartello”.

È stato sostenuto che la decisiva spinta all’inserimento della normativa *antitrust* nel Trattato CECA sia stata fornita dal governo americano (Schulze – Hoeren, 2000, doc. 7; Wells, xxi; vedi anche Gerber, 1998). È certo però che il 4 ottobre 1950 Jean Monnet stesso, durante un incontro con i direttori delle delegazioni, ammonì con veemenza che, in assenza di chiare norme di divieto dei cartelli, il governo americano non avrebbe concesso alcun contributo finanziario per il progetto della Comunità del carbone e dell’acciaio (Schulze – Hoeren, 2000, p. xxi). Di questo fatto era a conoscenza lo stesso Hallstein, Segretario di Stato tedesco. Questa impostazione degli Stati Uniti d’America, volta ad evitare la nuova cartellizzazione dell’economia europea e in particolare di quella tedesca, era stata espressa chiaramente in una lettera interna dallo stesso Presidente degli Stati Uniti, Franklin D. Roosevelt, del 6 settembre 1944 diretta al Ministro degli esteri statunitense (Pace, 2005, p. 56).

Per tale motivo non solo Monnet chiarì, come già indicato, che la natura della CECA non era quella di un cartello del settore del carbone e dell'acciaio. Egli si assunse inoltre il compito di redigere di proprio pugno i principi cardine della normativa *antitrust* europea. In essi si affermava che tra le finalità del Trattato CECA vi era appunto quella di vietare accordi tra concorrenti.

#### 2.4. IL TRATTATO CECA E LE NORME ANTITRUST

Il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio fu firmato a Parigi il 18 aprile 1951 da Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Olanda. Esso entrò in vigore il 23 luglio 1952 per una durata di 50 anni, e cioè fino al 23 luglio 2002.

Gli obiettivi del Trattato erano costituiti dall'espansione dell'economia, dell'aumento dell'occupazione e del miglioramento delle condizioni di vita negli Stati membri (art. 2 TCECA). Le azioni per ottenere tali obiettivi erano il fornire un regolare e uguale accesso a tutti i beni e ai mercati oggetto del Trattato, il fornire incentivi per un razionale sviluppo del commercio e l'aumento della produzione (art. 3 TCECA). In altre parole, il Trattato istituiva un mercato comune, anche se limitato ai sei Stati membri firmatari per il settore del carbone e dell'acciaio (art. 2 TCECA). Questa disciplina era richiesta, in ultima istanza, dallo scioglimento nel 1939 del cartello mondiale dell'acciaio.

Con riferimento alle norme *antitrust*, queste erano previste dagli artt. 65 TCECA e 66 TCECA. La prima norma riguardava il divieto di intese, la seconda le concentrazioni (art. 66(1) TCECA) e l'uso di una posizione dominante per fini contrari agli obiettivi del Trattato (art. 66(7) TCECA).

Allo scadere dei 50 anni di vigenza del Trattato, cioè nel 2002, l'evoluzione del mercato dell'acciaio, la crescita delle dimensioni delle imprese, la razionalizzazione del mercato europeo avvenuta nel corso degli anni, permise di non dover ulteriormente sottoporre tale settore ad una disciplina speciale quale quella del Trattato CECA. Il settore del carbone e dell'acciaio è stato quindi assorbito integralmente nel campo di applicazione del Trattato CE, e quindi nella disciplina relativa al "mercato comune" e alla "concorrenza non falsata".

## 2.5. IL FALLIMENTO DELLA CED E IL PROCESSO DI INTERGRAZIONE EUROPEA

Il passo successivo dell'organizzazione di una Europa unita fu la costituzione di una Comunità europea di difesa (CED). L'obiettivo di tale accordo era quello di creare una struttura di difesa ponendo in comune le organizzazioni militari degli Stati ad essa partecipanti. Inoltre, nel progetto di Trattato, si prevedeva all'art. 38 "l'impegno di studiare e progettare una Autorità politica europea" (il cd. Cappello politico della futura Comunità). Nel 1954 tale progetto fallì a seguito della mancata ratifica del Trattato da parte della Repubblica francese (Albonetti, 1960, p. 144).

Questo evento è importante al fine di comprendere la successiva nascita del Trattato CEE e il significato del "mercato comune" da esso disciplinato. Infatti, il fallimento della CED confermò ciò che era stato già dimostrato nel 1930 con il Progetto Briand (v. *supra* § 1.4). Cioè l'incapacità degli Stati europei, almeno in quel momento, di procedere alla organizzazione dello spazio europeo su una base che non fosse quella economica.

### 3. La CEE e la nascita del diritto europeo della concorrenza

---

Nel 1955 i paesi del *Benelux* si fecero nuovamente promotori di una convenzione per organizzare in modo duraturo e pacifico la collaborazione tra gli Stati europei (Schulze – Hoeren, 2000, p. xxv). Il fallimento della CED, così come il fallimento del progetto di Unione europea del 1931, aveva chiarito l'impossibilità che tale collaborazione fosse fondata su basi strettamente politiche e imponeva la definizione di una differente strategia. Lo sviluppo e la crescita dell'industrializzazione europea richiesero che tale progetto si fondasse su basi economiche.

#### 3.1. LA CONFERENZA DI MESSINA E LA “RELAZIONE SPAAK”

I principi del piano proposto, definiti nella Conferenza tenuta a Messina nel 1955 ed espressi nella “Relazione finale” (cd. Relazione Spaak, dal cognome del Ministro belga estensore), si caratterizzavano per una impostazione diametralmente opposta rispetto a quelli formulati appena 25 anni prima nella Conferenza internazionale del 1930.

La strategia di tale organizzazione si fondava infatti sulla creazione di uno spazio europeo comune basato sulla “concorrenza non falsata” tra imprese ed era fondato, in frontale opposizione al progetto Briand, sui seguenti principi:

- Un'organizzazione internazionale;
- La limitazione di parte della sovranità degli Stati membri per le finalità del Trattato;
- Il primato dell'economia sulla politica.

Per quanto riguarda più specificamente i principi di regolamentazione dell'economia, il progetto Spaak si fondava su due aspetti:

1. La creazione di un'unione doganale all'interno della quale fosse tutelata la concorrenza tra imprese;
2. L'illiceità dei cartelli e dei comportamenti abusivi unilaterali delle imprese.

Le profonde differenze di questa impostazione sono chiare se si tiene presente il progetto francese degli anni '30. Questo ultimo, al fine del riavvicinamento economico tra gli Stati membri, si fondava su opposti principi: cioè la costituzione di un'unione doganale ottenuta tramite i cartelli industriali, cartelli che sarebbero stati alla base della disciplina del sistema economico (v. *supra* § 1.4).

### 3.2. L'ISTITUZIONE DEL TRATTATO CEE

Il Trattato della Comunità economica europea fu firmato il 25 marzo 1957 dai sei Stati membri già firmatari del Trattato CECA ed entrò in vigore il 1 gennaio 1958 per un periodo indeterminato, così come il Trattato Euratom.

Le finalità della Comunità erano definite all'art. 2 TCEE (1957), e cioè, oltre all'obiettivo ultimo del mantenimento della pace indicato nelle Premesse, "lo sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano". Lo stesso art. 2 prima parte TCEE (1957) indicava i mezzi per raggiungere tali finalità, cioè "la creazione di un mercato comune e il ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri". L'art. 3(1) TCEE (1957) disciplinava infine le azioni per il raggiungimento di quanto previsto dall'art. 2 TCEE (1957).

#### 3.2.1. Il mercato comune e la nascita della *res publica* comunitaria

In particolare, il "mercato comune" di cui all'art. 2 TCEE (1957) era costituito per far sì che le imprese operanti nei vari Stati membri potessero svolgere la propria attività in concorrenza tra loro senza discriminazione sulla base della nazionalità.

In questo senso il "mercato comune" costituiva la nascita di una *res publica* comunitaria. Per la prima volta gli Stati europei, in opposizione a quanto successo nei decenni precedenti, si univano per creare un proprio "bene comune" tutelato anche nell'interesse dei cittadini degli Stati membri. I cittadini, infatti, tramite le norme di tutela del "mercato comune" divenivano titolari di diritti soggettivi comunitari.

Il mercato comune europeo, spazio limitato all'esterno dall'unione doganale comune, doveva essere perciò tutelato dai relativi "nemici", cioè dalle "spinte" che tendevano (e tendono tutt'ora) a ricondurre il "mercato comune" da uno spazio comune europeo alla sommatoria di singoli mercati nazionali (restringendo quindi la concorrenza all'interno di esso al fine di limitare, in ultima istanza, i vantaggi per i cittadini europei (Mestmäcker, 1993, p. 1). Tali nemici sono:

- I "nemici interni" nei confronti dei quali il TCEE tutelava il "mercato comune" potevano essere tanto gli Stati membri quanto i privati.
  - *A tutela del mercato comune contro le attività degli Stati membri* il TCEE prevedeva:
    - Il divieto di limitare la circolazione delle imprese, dei fattori di produzione e dei lavoratori dipendenti sulla base di discriminazioni fondate sulla nazionalità (cioè le quattro libertà fondamentali comunitarie);
    - La competenza di armonizzare le "disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che [avevano] un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune" (art. 100 TCEE (1957) ss.);
    - Le norme di tutela della concorrenza dirette agli Stati membri (art. 86 e 87 TCEE (1957)).
  - *A tutela del mercato comune contro i comportamenti dei singoli*, il TCEE (1957) prevedeva i divieti per le imprese di limitare la concorrenza, cioè gli artt. 85 e 86 TCEE (1957).
- Il mercato comune era tutelato dal Trattato CEE anche contro "nemici esterni", e cioè contro gli accordi stipulati tra i singoli Stati membri della CEE ed altri Stati o organizzazioni extra-comunitarie che potessero compromettere l'unità del mercato comune". Queste avrebbero potuto infatti determinare "discriminazioni, (...), distorsioni della concorrenza e la destabilizzazione del mercato comunitario"<sup>1</sup>. Contro tale "nemico", il TCEE aveva previsto la politica commerciale comune (art. 110 TCEE (1957) ss.).

Per raggiungere l'obiettivo del "mercato comune", la Corte di giustizia definì successivamente tre principi fondamentali, che differenziano la Comunità dalle altre organizzazioni internazionali, e cioè:

---

<sup>1</sup> Sentenza della Corte del 5 novembre 2002, *Commissione c. Regno di Danimarca*, causa C-467/98, Racc. 2002 p. I-9519, § 46.

- *Il principio di autonomia*<sup>2</sup>. Questo avrebbe “cementato” la struttura istituzionale Comunità garantendo l’indipendenza della CEE rispetto all’influenza degli Stati membri.
- *Il principio dell’effetto diretto*<sup>3</sup>. Questo principio, distinto dall’“applicazione diretta” (sul punto v. Pace, 2005, p. 453), imponeva ai giudici nazionali l’obbligo di tutelare le norme di diritto comunitario che presentassero determinate caratteristiche, e cioè norme che fossero chiare, non condizionate e determinate nel contenuto.
- *Il principio della prevalenza del diritto comunitario*<sup>4</sup>. In forza di questo principio, strettamente collegato al principio dell’effetto diretto, la norma nazionale che fosse stata in contrasto con una norma comunitaria avente effetto diretto sarebbe dovuta essere disapplicata. Questo al fine di garantire l’efficacia omogenea e simultanea del diritto comunitario sul territorio di tutti gli Stati membri.

### 3.2.2. La previsione della normativa *antitrust* e il passaggio dal diritto statale dei cartelli al diritto comunitario della concorrenza

Con specifico riferimento alle norme *antitrust* previste dal Trattato di Roma, queste erano disciplinate agli artt. 85 e 86 TCEE (1957) ed erano costituite dal divieto di intese anticoncorrenziali e dal divieto di abuso di posizione dominante. Il TCEE non prevedeva originariamente, a differenza del Trattato CECA, un controllo delle concentrazioni. Tale controllo sarebbe stato disciplinato successivamente, prima ai sensi del reg. 4064/89<sup>5</sup>, poi ai sensi del reg. 139/04<sup>6</sup>.

L’inserimento di norme di concorrenza dirette alle imprese determinava importanti conseguenze per il sistema nel suo complesso. Infatti, gli artt. 85 e

---

<sup>2</sup> V., *tra le tante*, Sentenza della Corte del 5 febbraio 1963, *Van Gend En Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, causa 26/62, in Racc. p. 3; Sentenza della Corte del 15 luglio 1964, *Flaminio Costa c. l’ENEL*, causa 6/64, Racc. 1964, p. 1129; Sentenza della Corte del 9 marzo 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. SpA Simmenthal*, causa 106/77, Racc. 1978, p. 629; Sentenza della Corte del 3 Aprile 1968, *Molkerei - Zentrale Westfalen/Lippe GmbH c. Hauptzollamt Paderborn*, causa 28/67, Racc. 1968, p. 192; Sentenza della Corte del 19 novembre 1991, *Andrea Francovich e Danila Bonifaci e altri c. Repubblica italiana*, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Racc. 1991, p. I-5357.

<sup>3</sup> Con riferimento alla relativa giurisprudenza, v. *infra* nota successiva.

<sup>4</sup> V., *inter alia*, Sentenza della Corte del 15 luglio 1964, *Flaminio Costa c. l’ENEL*, cit. a nota 2; Sentenza della Corte del 9 marzo 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Simmenthal S.p.A.*, cit. a nota 2.

<sup>5</sup> Regolamento n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, in Gazzetta ufficiale, n. L 395 del 30 dicembre 1989, p. 1.

<sup>6</sup> Regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese, in GU L 395 del 30 dicembre 1989, p. 1.

86 TCEE (1957) determinavano nel territorio europeo la nascita del “diritto di tutela della concorrenza” (*Wettbewerbsrecht*) in opposizione al “diritto statale dei cartelli industriali” (*Kartellrecht*), così come era stato conosciuto negli Stati europei negli anni ‘20 e ‘30 del XX secolo.

### **3.2.3. Il ruolo della Commissione nell’Ordinamento comunitario**

Nel sistema istituzionale del TCEE particolare importanza era svolta dalla Commissione. Cioè un organo sovranazionale, e non semplicemente intergovernativo, indipendente dagli Stati membri. La Commissione tutelava *super partes* la *res publica* comunitaria contro i singoli interessi degli Stati membri e dei singoli. Esso garantiva infatti l’adempimento degli obblighi del Trattato di Roma:

- sia nei confronti degli Stati membri (art. 169 TCEE (1957) ss.);
- sia nei confronti dei privati (art. 89 TCEE (1957) ss.).

## **3.3. CENNI SUL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA**

L’organizzazione e le finalità della Comunità del 1957 sono state profondamente modificate durante quello che è stato definito il “processo di integrazione europea”<sup>7</sup>. Tale processo si è sviluppato sostanzialmente secondo *tre direttrici*:

La prima direttrice ha riguardato l’evoluzione della cooperazione del metodo comunitario. Essa è stata caratterizzata, a sua volta, da due “variabili” principali:

**1. La crescita del numero di competenze attribuite alla Comunità.** L’aumento delle competenze, iniziato già negli anni ‘70 del XX secolo, ha determinato cinque differenti linee di sviluppo dell’integrazione:

- la modifica degli obiettivi della Comunità (artt. 2 e 3 TCE);
- la nascita del problema della legittimazione della CE;
- la necessità della regolamentazione dell’esercizio delle competenze normative della Comunità (art. 5 TCE);
- l’estensione della votazione a maggioranza in Consiglio;

---

<sup>7</sup> In particolare, tramite l’Atto unico europeo, sottoscritto il 17 febbraio 1986 a Lussemburgo ed entrato in vigore il 1 luglio 1987; il Trattato dell’Unione europea, sottoscritto il 7 febbraio 1992 a Maastricht (Paesi Bassi) ed entrato in vigore il 1 novembre 1993; il Trattato di Amsterdam sottoscritto il 2 ottobre 1997, ed entrato in vigore il 1 maggio 1999; il Trattato di Nizza sottoscritto il 26 febbraio 2001, ed entrato in vigore il 1 febbraio 2003.

- la determinazione di modalità “flessibili” per l’ulteriore sviluppo dell’integrazione europea.

2. *La crescita del numero di Stati membri della Comunità.* Il fatto che sei Stati membri fondatori sono divenuti 27 il 1 gennaio 2007 ha determinato conseguentemente una maggiore complessità del funzionamento del “sistema istituzionale” e quindi la necessità, dal Trattato di Amsterdam (1998) in poi, di modifiche strutturali delle Istituzioni comunitarie.

La seconda direttrice ha riguardato l’evoluzione della cooperazione esterna al metodo comunitario. Tale “direttrice” di evoluzione dell’integrazione europea è consistita nell’evoluzione della cooperazione esterna al metodo comunitario. Questa si è sviluppata inizialmente nell’Atto unico con la previsione della cooperazione politica europea (CPE). Successivamente la CPE è stata modificata con il Trattato di Maastricht, divenendo “politica estera e sicurezza comune”. Essa è stata affiancata, sempre nel Trattato di Maastricht, dalla “cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni”.

La terza direttrice ha riguardato della tutela dei diritti fondamentali. In particolare, la tutela dei diritti fondamentali si aggiunge quale terza direttrice, comune alle prime due, del processo di integrazione europea:

1. Sotto il profilo della CE, la tutela dei diritti fondamentali si è concretizzata con la giurisprudenza comunitaria che ha riconosciuto la tutela dei diritti fondamentali a livello comunitario (processo che si è concluso con la solenne proclamazione a Nizza della Carta dei Diritti fondamentali).
2. Sotto il profilo dell’UE, la tutela dei diritti fondamentali si è sviluppata sotto due differenti aspetti:
  - il riconoscimento della tutela dei diritti fondamentali così come previsti nelle tradizioni costituzionali degli Stati membri e così come riconosciuti dalla CEDU (art. 6 TUE);
  - la disciplina di vincoli (e delle eventuali sanzioni) per gli Stati nel caso di violazione dei diritti fondamentali (art. 7 TUE).

Le tre direttrici dell’integrazione europea sono state infine “fuse” nel testo del “Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa”, firmato a Roma il 29 ottobre 2004. Tale documento – il cui processo per la relativa entrata in vigore è stato fortemente pregiudicato dal risultato negativo dei *Referenda* svolti in Francia e Olanda nel 2005 – svolge una triplice funzione:

- in esso sono stati “trasfusi” in norme giuridiche i “valori comuni” di 25 Stati membri e di oltre 450 milioni di persone (Parte II Cost. eu., Carta dei Diritti fondamentali dell’unione);

- esso stabilisce le regole di un complesso sistema istituzionale a cui partecipano 25 Stati membri (Parte III Cost. eu., Le politiche e il funzionamento dell'Unione);
- esso permette all'Unione europea (*rectius* allo "spazio europeo") di presentarsi verso gli Stati terzi con "maggiore coordinazione" riguardo alla politica estera, e non più solo con riferimento alla politica commerciale (Parte III – Titolo V – Cost. eu., Azione esterna dell'Unione).

### 3.4. I CARTELLI INDUSTRIALI E IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA DEL XX SECOLO: UNA PROSPETTIVA STORICA.

Passando ad una valutazione conclusiva relativa al fenomeno dei cartelli industriali (e alla conseguente nascita del diritto statale dei cartelli e il successivo passaggio al diritto comunitario di tutela della concorrenza) è possibile individuare i motivi della nascita della CEE e del conseguente processo di integrazione europea così come avvenuto nel XX secolo.

A fronte di quanto *supra* indicato è possibile affermare che la CEE non è un'organizzazione istituita per facilitare la concentrazione del capitale, né per aprire i mercati interni degli Stati membri. Essa consegue dalla concreta necessità di disciplinare il "fenomeno economico" successivamente alla fine della seconda guerra mondiale, ad iniziare dal Trattato CECA per i settori del carbone e dell'acciaio.

In particolare, la nascita della Comunità è dovuta alla "crisi" della forma Stato in Europa, forma "Stato" intesa come ordinamento generale capace di disciplinare ogni fenomeno socio-economico. In particolare, tale crisi era determinata dall'impossibilità della forma "Stato" di governare il "fenomeno economico" nella sua globalità. Infatti, la dimensione dell'industria europea (e i figli di questa, cioè i cartelli industriali), avevano sostanzialmente escluso che lo Stato potesse svolgere integralmente tale funzione (Lador-Lederer, 1959, p. 18).

Non ostante le profonde trasformazioni della iniziale Comunità economica europea avvenute nel corso di oltre cinquanta anni di integrazione non sono state cancellate le radici "economiche" di tale processo, così come iniziato nel XX secolo.

Infatti, la situazione di uguaglianza tra gli Stati membri riconosciuta dal TCE (ma anche del Trattato costituzionale, art. 5 Cost. eu.) è infatti conseguenza del processo di integrazione europea. Essa è conseguenza della creazione di un "mercato comune" in cui le imprese possono svolgere la propria azione senza essere discriminate sulla base della nazionalità. A sua

volta, il principio essenziale dell'uguaglianza delle imprese "nel mercato" presupponeva necessariamente, "a monte", che il Trattato di Roma si fondasse sull'uguaglianza dei singoli Stati membri all'interno della Comunità. Tale uguaglianza non è stata riconosciuta in altre forme di unione territoriale europea (come il processo di "integrazione europea" nel periodo romano successivamente al III a.C.) non fondate sul riconoscimento e regolamentazione dell'iniziativa economica privata (vedi ad esempio il processo di "integrazione europea" che ebbe luogo nel periodo Romano dopo il III secolo a.C.)<sup>8</sup>.

Tale principio di uguaglianza (derivante dalla regola di base dell'esercizio del diritto di iniziativa economica in un sistema di concorrenza non falsata) ha avuto successivamente delle conseguenze per tutti i cittadini degli Stati membri appartenenti alla Comunità. Infatti, tale originario principio di uguaglianza tra imprese di differenti Stati ha permesso la trasformazione di tale principio nell'uguaglianza tra tutti i cittadini di differenti Stati (e non più solo tra le imprese). E ciò fino a pervenire all'istituzione della Cittadinanza europea, *status* per cui i cittadini di differenti Stati membri "godono (degli stessi) diritti e sono soggetti ai (medesimi) doveri" (art. 10 Cost. eu.). In questo modo esso differisce da altre esperienze storiche quale "l'unificazione europea" nell'esperienza romana<sup>9</sup>.

Per riassumere, il processo di unificazione europea è stato fondato (e fonda tutt'oggi la sua "costruzione") sulla capacità dei privati di esercitare il proprio diritto di iniziativa economica. Il futuro dell'Unione europea, il suo successo o il suo declino, dipenderà (come è solitamente per gli ordinamenti giuridici) anche da come nell'Unione europea sarà disciplinato tale diritto, così come dalla capacità del "sistema economico europeo" di essere in competizione con altri e nuovi "mercati comuni" (ad es. Cina, India, ma anche Stati uniti d'America) nel più ampio "mercato globale".

---

<sup>8</sup> Il processo di "integrazione europea" nel periodo romano (successivamente al III a.C.) permette un paragone con l'integrazione europea del XX secolo limitatamente alle dimensioni del territorio oggetto di disciplina dei rispettivi ordinamenti giuridici. L'inesistenza nel periodo romano di una struttura industriale che permettesse la creazione di una organizzazione giuridica sovranazionale per un territorio così vasto, imponeva che il controllo di Roma sui territori provinciali avvenisse non sulla base di uguaglianza tra le parti, ma sulla base della "dominazione" (sul punto, v. Talamanca, 1989, p. 111, v. anche Pekàry, 2003, 195).

<sup>9</sup> V. "l'unificazione europea" realizzata nell'esperienza romana. In quel periodo non esisteva un principio di uguaglianza sulla base del quale era organizzato il sistema giuridico romano nei rapporti tra Roma e territori provinciali conquistati. In conseguenza di ciò le popolazioni di tali territori furono subordinate ad essa. Infatti, i membri delle popolazioni dei territori provinciali non furono considerati parificati ai romani (cioè non erano "cittadini romani") fino alla *Constitutio Antoniniana* (212 d.C.); v. Talamanca 1989 (2), 520.