

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(Politiche dell'Unione europea)**

Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento

(Estensore: GINETTI)

Roma, 5 luglio 2017

Osservazioni sull'atto:

**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e assicura il corretto funzionamento del mercato interno (COM(2017) 142)**

La Commissione, esaminato l'atto in titolo,

considerato che la proposta stabilisce norme volte ad assicurare che le autorità antitrust degli Stati membri dispongano di un minimo comune di poteri e strumenti necessari per assicurare un'applicazione più efficace della legislazione dell'UE in materia di tutela della concorrenza, in termini di garanzie di indipendenza, di potere per far rispettare l'applicazione delle norme e di imposizione di ammende. La proposta ha l'obiettivo ad assicurare che vi siano in Europa mercati concorrenziali più aperti, privi di pratiche sleali e di barriere all'ingresso, in modo da generare maggiore ricchezza e occupazione, e tutelare i consumatori da pratiche commerciali volte a mantenere i prezzi di beni e servizi artificialmente elevati e permette loro di avere una scelta più ampia di beni e di servizi innovativi;

ricordato che gli articoli 101 e 102 del TFUE, direttamente applicabili negli Stati membri, vietano gli accordi tra imprese (cartelli) e l'abuso di posizione dominante, volti a falsare la concorrenza. In tale contesto, il regolamento (CE) n. 1/2003 stabilisce un sistema normativo decentrato, assicurando un'adeguata armonizzazione tra le parallele discipline nazionali (legge n. 287 del 1990 per l'Italia) ed europea, per un'applicazione uniforme del diritto sostanziale, ma senza prevedere una corrispondente convergenza tra i poteri attribuiti alle autorità nazionali competenti, con la conseguenza che in alcuni Paesi si riscontra una inefficace attuazione della normativa antitrust nell'Unione europea;

considerato che la proposta è volta a risolvere le predette criticità, attraverso i seguenti interventi:

- attribuzione a ciascuna autorità nazionale di un grado adeguato di autonomia e indipendenza, assicurando la loro protezione da qualsiasi intervento o pressione politica esterna, tale da compromettere la loro imparzialità nella valutazione delle questioni ad esse sottoposte, con particolare riguardo ai motivi di rimozione dall'incarico dei membri dell'organo decisionale, nonché assicurando le risorse finanziarie ed umane necessarie allo svolgimento delle loro funzioni. Sono inoltre previste, per i funzionari, norme in materia di conflitti di interesse;

---

Al Presidente  
della 10<sup>a</sup> Commissione permanente  
S E D E

- attribuzione alle autorità antitrust di tutti gli Stati membri di una serie minima di poteri investigativi e decisionali comuni, tra cui la possibilità di fare accertamenti a sorpresa e accedere a informazioni relative a un potenziale illecito antitrust anche in formato digitale su qualsiasi forma di supporto, ad esempio computer portatili, telefoni cellulari e altri dispositivi mobili. Inoltre, le autorità devono avere il potere, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, di accedere a tutti i locali dell'impresa oggetto dell'accertamento, compreso il domicilio privato dei dipendenti. Inoltre, l'uso delle informazioni raccolte deve essere limitato esclusivamente allo scopo per le quali sono state acquisite;

- previsione di sanzioni proporzionate e con maggior effetto dissuasivo. In particolare, la proposta prevede che la sanzione massima non possa essere inferiore al 10 per cento del fatturato globale delle imprese interessate, in linea con quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1/2003 in favore della Commissione europea, nonché con la disciplina prevista dalla legge n. 287 del 1990 in Italia. Deve inoltre essere possibile imporre sanzioni sia alle società controllanti che alle aventi causa, direttamente coinvolte nell'illecito, in modo da evitare che sia possibile sfuggire a eventuali ammende mediante una ristrutturazione societaria;

- maggior coordinamento e convergenza dei programmi di clemenza (cosiddetti *leniency programmes*) in modo da incentivare le imprese a denunciare l'esistenza di cartelli illegali, ottenendo in cambio la riduzione o l'immunità dalle ammende o da sanzioni personali anche di natura penale per i dipendenti;

- maggior coordinamento tra le autorità antitrust degli Stati membri, all'interno della rete europea della concorrenza (ECN, *European Competition Network*), al fine di impedire alle imprese di eludere le norme a tutela della concorrenza o il pagamento delle ammende inflitte, per il fatto di non essere giuridicamente presenti in alcuni dei territori degli Stati membri in cui operano, con la conseguenza di distorcere la concorrenza per le imprese che rispettano la legge e compromette la fiducia dei consumatori nel mercato interno, in particolare nell'ambito digitale. In particolare, l'articolo 24 della proposta prevede una procedura di collaborazione tra le autorità nazionali per la notifica agli interessati di atti e decisioni, mentre attualmente la notifica deve seguire le ordinarie procedure internazionali della Convenzione di Strasburgo del 1977 sulla notifica all'estero dei documenti in materia amministrativa, ratificata solo da alcuni Paesi, o le generali procedure per via consolare. Analogamente, l'articolo 25 impone alle autorità la collaborazione nel dare esecuzione alle decisioni sanzionatorie antitrust emesse dall'autorità di un altro Stato membro che lo richieda;

ritenuto che la proposta costituisce un'importante strumento per una più effettiva attuazione della normativa europea antitrust in tutti gli Stati membri, attraverso un quadro normativo minimo, che in Italia è già in larga parte previsto dalla citata legge n. 287 del 1990 recante norme per la tutela della concorrenza e del mercato;

valutata la relazione del Governo, elaborata ai sensi dell'articolo 6, commi 4 e 5, della legge n. 234 del 2012, a cui è allegata la relazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato,

formula per quanto di competenza osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

1. la base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 103 del TFUE, in base al quale, il Consiglio UE, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, stabilisce i regolamenti e le direttive utili ai fini dell'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 101 e 102 del TFUE. Inoltre, poiché la proposta è diretta anche a rafforzare il funzionamento del mercato interno, per creare una protezione più uniforme per le imprese e i consumatori in Europa, essa si basa anche sull'articolo 114 del TFUE, che prevede la procedura legislativa ordinaria per adottare le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno;

2. il principio di sussidiarietà è rispettato in quanto l'obiettivo di stabilire un grado minimo di uniformità nella disciplina delle autorità nazionali a tutela della concorrenza, per garantire che esse dispongano tutte, in modo uniforme, delle necessarie garanzie di indipendenza, delle risorse e dei poteri di applicazione delle norme e di imposizione delle ammende, non può essere conseguito dagli Stati membri singolarmente;

3. il principio di proporzionalità è rispettato in quanto la proposta si limita a disporre le misure necessarie ad ottenere il predetto scopo. La proposta, peraltro, stabilisce un quadro minimo di armonizzazione, lasciando agli Stati membri la possibilità di andare oltre, stabilendo livelli di tutela più elevati e adattando le loro norme alle specificità nazionali. Infatti, è solo riguardo alle condizioni per la concessione del trattamento di clemenza che la proposta prevede norme più dettagliate, poiché le imprese saranno disposte a fornire informazioni sui cartelli segreti ai quali hanno partecipato solo se avranno sufficiente certezza giuridica circa la possibilità di beneficiare dell'immunità dalle ammende;

4. si segnala alla Commissione di merito la criticità relativa alla scelta di normare con un elevato grado di dettaglio la materia del trattamento di clemenza, da accordare alle imprese che avessero contribuito alle azioni di emersione e contrasto ai cartelli segreti, rispetto alla quale le esperienze giuridiche dei Paesi membri fanno registrare livelli normativi differenziati.

In particolare, la scelta di procedere a una codificazione pressoché integrale del modello di programma di clemenza della rete europea della concorrenza ECN (*European Competition Network*) rischia di sacrificare in misura eccessiva la necessaria flessibilità operativa della politica clemenziale. Infatti, l'eventuale necessità di procedere a successivi aggiustamenti del programma di clemenza comporterebbe una lunga e onerosa procedura di revisione del testo della direttiva. Inoltre, la stessa rigida uniformità tra i programmi impedirebbe di tenere conto delle specifiche realtà nazionali, per cui si ritiene auspicabile che le autorità rimangano libere di modulare alcuni aspetti del programma, relativi alle soglie di accesso al beneficio, in modo da rafforzarne l'impatto nella propria giurisdizione di competenza;

5. sempre in tema di procedure di clemenza, si esprimono perplessità in riferimento all'articolo 21 della proposta e si invita la Commissione di merito a valutare l'opportunità di richiedere la riformulazione dell'articolo, nella parte in cui

disciplina il trattamento delle domande di clemenza in forma semplificata (ovvero prive della documentazione probatoria), la cui *ratio* è quella di attenuare gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese quando la fattispecie incida su più Stati membri e l'impresa debba rivolgersi a tutte le autorità suscettibili di poter trattare il caso di specie in parallelo.

In particolare, l'articolo 21, paragrafi 3 e 6, della proposta, che di fatto priva le autorità nazionali che abbiano ricevuto domanda in forma semplificata, del potere di ricevere la domanda completa o di richiedere informazioni supplementari all'impresa, prima che la Commissione europea – a sua volta investita del caso – abbia informato di non voler intervenire, sembra non essere in linea con quanto previsto dall'articolo 11, comma 6, del regolamento (CE) n. 1/2003, secondo cui è solo con “l'avvio di un procedimento” da parte della Commissione europea che le autorità nazionali sono private della competenza a procedere per proprio conto sul caso. Tale novità sembrerebbe quindi essere non in linea con il principio di leale collaborazione tra Commissione europea e autorità nazionali.

Inoltre, il paragrafo 7 dell'articolo 21, in deroga al principio dell'esame delle domande secondo l'ordine di arrivo, prevede che qualora, entro i cinque giorni successivi alla presentazione di una domanda ad un'autorità nazionale, la medesima domanda è presentata anche alla Commissione europea, l'originaria data di presentazione si considera quella della presentazione alla Commissione, con l'effetto di privare l'autorità nazionale della possibilità di procedere prima della comunicazione di rinuncia da parte della Commissione europea.

Il combinato disposto delle predette norme condurrebbe, quindi, la Commissione europea ad assumere una competenza esclusiva, ancorché rinunciabile, non solo nei casi in cui essa risulti essere nella posizione più idonea (ovvero quando il fatto incida sulla concorrenza in più di tre Stati membri, ai sensi del paragrafo 14 della Comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza - 2004/C 101/03), ma in tutte le ipotesi in cui l'impresa ritenga discrezionalmente di presentare la domanda anche alla Commissione europea, con l'esito paradossale di ostacolare le autorità nazionali nel procedere anche contro le violazioni del diritto antitrust di propria competenza. Inoltre, come riporta l'AGCM, l'esperienza applicativa del regolamento (CE) n. 1/2003, maturata negli anni, dimostra che i servizi della Commissione possono essere spesso riluttanti a comunicare tempestivamente le proprie decisioni in materia di allocazione dei casi alle autorità nazionali di concorrenza;

6. in riferimento alla globalizzazione dei mercati, si auspica una sempre maggiore convergenza delle normative antitrust di Paesi terzi, con la normativa dell'Unione europea, al fine di evitare forme di svantaggio operativo ed economico a danno delle imprese europee rispetto alle concorrenti estere, attraverso i coordinamenti e delle collaborazioni esistenti tra cui la Rete Internazionale della Concorrenza (*International Competition Network*) e i diversi accordi di cooperazione internazionale in materia di antitrust (ad esempio, tra Unione europea e Stati Uniti e tra Unione europea e Canada);

7. si invita la Commissione di merito a valutare l'opportunità di non escludere dalla possibilità di beneficiare dell'immunità totale dalle sanzioni quelle imprese che avessero esercitato coercizione su altre imprese per aderire al cartello segreto (articolo

16, paragrafo 3), per motivi di coerenza con le finalità del programma di clemenza e di efficacia dello stesso, e per l'opportunità di evitare ogni incertezza giuridica per le imprese che contemplino di aderirvi;

8. in base all'articolo 27, i termini di prescrizione per l'imposizione di sanzioni pecuniarie da parte dell'autorità nazionale rimangono sospesi per l'intera durata del procedimento dinanzi alle autorità di un altro Stato membro o della Commissione, a decorrere dalla notifica della prima misura formale d'indagine, per un'infrazione riguardante lo stesso accordo o pratica concordata. Tuttavia, l'esigenza di assicurare l'applicazione piena delle regole di concorrenza da parte di più autorità nazionali competenti, non può comportare un'eccessiva compressione della certezza del diritto che discenderebbe da una dilatazione indefinita dei termini di prescrizione;

9. in riferimento ai nuovi poteri previsti per le autorità nazionali garanti della concorrenza, come per esempio quelli di cui all'articolo 6 della proposta, si ritiene opportuno che sia esplicitato chiaramente che questi dovranno in ogni caso essere compatibili con i principi dei rispettivi ordinamenti nazionali, con particolare riguardo alle necessarie garanzie giurisdizionali a tutela dei beni e del personale dell'impresa oggetto di accertamento.

Nadia Ginetti