

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che conferisce alle Autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno.

1. Finalità e contenuti della direttiva (UE) 2019/1

La direttiva (UE) 2019/1, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno, intende armonizzare gli strumenti e i poteri a disposizione delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri (cd. ANC) al fine di renderli più efficaci nel contrastare le condotte anticoncorrenziali, sul modello di quelli attribuiti alla Commissione europea dal regolamento (CE) n. 1/2003 nei procedimenti di sua competenza.

Attualmente, le procedure per l'applicazione della normativa *antitrust*¹ da parte delle ANC sono ampiamente disciplinate dal diritto nazionale, con la conseguenza che l'attività di *enforcement* si svolge sulla base di procedure e sanzioni differenti. Sebbene molti Stati membri abbiano allineato volontariamente le loro norme, in misura più o meno ampia, alle procedure stabilite per la Commissione europea nel citato regolamento (CE) n. 1/2003, permangono ancora notevoli differenze in gran parte dovute alle disparità nella posizione istituzionale e nel livello di autonomia delle ANC nei singoli Stati membri.

Al fine di garantire maggiore efficacia nell'applicazione degli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la direttiva (UE) 2019/1 prescrive la necessità di consolidare la posizione istituzionale delle ANC e al tempo stesso garantire la convergenza delle procedure e delle sanzioni nazionali applicabili alle violazioni delle norme *antitrust*.

In particolare, la direttiva (UE) 2019/1 intende garantire che le ANC:

- dispongano di strumenti di indagine e decisionali efficaci e dei poteri necessari per raccogliere qualunque prova pertinente, tenendo conto anche delle nuove tecnologie digitali;
- siano in grado di imporre sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di violazioni delle norme *antitrust*, anche nei confronti di imprese che non abbiano sede legale nel loro territorio, dato il numero sempre crescente di società operanti a livello internazionale;
- dispongano di programmi di trattamento favorevole coordinati, mirati ad incoraggiare le imprese a denunciare l'esistenza di cartelli illegali presentando prove al riguardo;
- agiscano in maniera autonoma ed imparziale;
- dispongano di risorse finanziarie ed umane adeguate e sufficienti.

Infine, la direttiva (UE) 2019/1 intende incentivare una più stretta collaborazione tra la Commissione europea e le ANC nell'ambito della Rete europea della concorrenza (ENC).

Con riguardo ai contenuti, la direttiva (UE) 2019/1 si compone di 10 Capi e di 34 articoli.

Il **Capo I** concerne l'oggetto, l'ambito di applicazione e le principali definizioni utilizzate nella direttiva. Per quanto riguarda l'oggetto e l'ambito di applicazione (**articolo 1**), la direttiva prevede norme per garantire che le ANC dispongano delle necessarie garanzie di indipendenza, delle risorse e dei poteri di indagine e sanzionatori per poter applicare efficacemente gli articoli 101 e 102 del

¹ Per normativa *antitrust* si intende la disciplina di cui agli articoli 101 e 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) nonché gli articoli 2 e 3 della legge 10 ottobre 1990 n. 287 (in prosieguo, Legge n. 287/90).



TFUE nonché il diritto nazionale della concorrenza, al fine di garantire che la concorrenza nel mercato interno non sia falsata. Inoltre, la direttiva stabilisce alcune norme in materia di assistenza reciproca a tutela del sistema di stretta cooperazione nell'ambito della rete europea della concorrenza (ECN).

Circa le definizioni (**articolo 2**), esse rispecchiano ampiamente quelle utilizzate nel regolamento (CE) n. 1/2003 e nella direttiva 2014/104/UE sul risarcimento del danno per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza.

Il **Capo II** della direttiva, concernente i diritti fondamentali, si compone del solo **articolo 3** che mira a garantire che gli Stati membri forniscano alle ANC garanzie adeguate per l'esercizio dei loro poteri, nonché il rispetto del diritto di difesa, compresi il diritto di essere sentiti e il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice da parte delle imprese, conformemente ai principi generali del diritto e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il **Capo III** della direttiva riguarda l'indipendenza e le risorse a disposizione delle ANC. Circa l'indipendenza (**articolo 4**), viene stabilito che gli Stati membri devono predisporre garanzie affinché: **(i)** il personale e i membri dell'organo decisionale delle ANC svolgano i loro compiti ed esercitino i loro poteri in modo indipendente da ingerenze politiche e da altre influenze esterne; non sollecitino né accettino istruzioni dal Governo o da altre entità pubbliche o private; si astengano da qualsiasi azione incompatibile con lo svolgimento dei loro compiti e l'esercizio dei loro poteri; **(ii)** i dirigenti delle ANC possano essere sollevati dall'incarico soltanto se non soddisfano più le condizioni richieste per lo svolgimento dei loro compiti o hanno commesso gravi illeciti fissati preventivamente nel diritto nazionale e non possono essere rimossi dall'incarico per motivi connessi al corretto svolgimento dei loro compiti o all'esercizio dei loro poteri; **(iii)** le ANC abbiano il potere di definire un ordine di priorità dei procedimenti, con la conseguente possibilità di respingere le denunce per motivi di priorità, oltre che per altri motivi definiti dalla legislazione nazionale.

Circa le risorse (**articolo 5**), viene stabilito l'esplicito obbligo per gli Stati membri di garantire che le ANC dispongano delle risorse umane, finanziarie e tecniche necessarie per svolgere efficacemente i loro compiti quando applicano gli articoli 101 e 102 del TFUE relativamente allo svolgimento di indagini, all'adozione di decisioni e alla stretta collaborazione nell'ambito della rete europea della concorrenza.

Il **Capo IV** della direttiva concerne i poteri a disposizione delle ANC che gli Stati membri sono tenuti a garantire, e in particolare: **(i)** il potere di effettuare accertamenti ispettivi nei locali dell'impresa, il che include l'accesso a tutti i locali, terreni e mezzi di trasporto, il controllo dei libri e qualsiasi altro documento connesso all'azienda, l'acquisizione di copie dei suddetti documenti, l'apposizione di sigilli e la facoltà di chiedere spiegazioni su fatti o documenti (**articolo 6**); **(ii)** il potere di effettuare accertamenti ispettivi in altri locali, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria (**articolo 7**); **(iii)** il potere di richiedere alle imprese e associazioni di imprese di fornire tutte le informazioni necessarie per l'applicazione della normativa *antitrust* entro un termine ragionevole e determinato (**articolo 8**); **(iv)** il potere di convocare in audizione ogni rappresentante di un'impresa, associazione di imprese, o di altre persone giuridiche, nonché ogni persona fisica in possesso di informazioni pertinenti ai fini dell'istruttoria (**articolo 9**); **(v)** una volta constatata l'infrazione della normativa *antitrust*, il potere di imporre la cessazione dell'infrazione e pertanto l'adozione di qualsiasi rimedio comportamentale o strutturale proporzionato all'infrazione e necessario a far cessare effettivamente l'infrazione stessa (**articolo 10**); **(vi)** il potere di imporre misure cautelari alle imprese almeno nei casi di urgenza dovuta al rischio di danno grave e irreparabile per la concorrenza e ove constatinò *prima facie* la sussistenza di una violazione della disciplina *antitrust* (**articolo 11**); **(vii)** il potere di rendere obbligatori gli impegni offerti dalle imprese nell'ambito di un procedimento volto a far cessare una violazione della normativa *antitrust* (**articolo 12**).



A tal proposito, il completamento e il consolidamento degli strumenti investigativi e repressivi in capo all'AGCM si inserisce nell'ottica di accrescere l'efficacia dell'attività di *enforcement*, agevolando l'acquisizione degli elementi di prova dell'illecito e favorendo la definizione del procedimento amministrativo.

Il **Capo V** della direttiva concerne le ammende e le penalità di mora. In particolare, l'**articolo 13** stabilisce che gli Stati membri provvedono affinché le ANC possano irrogare, in un procedimento amministrativo, ovvero chiedere l'irrogazione, in un procedimento giudiziario non penale, di ammende efficaci, proporzionate e dissuasive alle imprese o associazioni di imprese qualora, dolosamente o per colpa, commettano un'infrazione della normativa antitrust. La stessa facoltà è prevista anche in caso di violazioni di natura procedurale da parte di imprese o associazioni di imprese, nel qual caso le ammende sono stabilite in proporzione al loro fatturato totale. Le violazioni procedurali riguardano: *(i)* opposizione a un accertamento ispettivo; *(ii)* infrazione dei sigilli apposti; *(iii)* risposta inesatta o fuorviante o rifiuto di rispondere a richieste di spiegazioni; *(iv)* risposte inesatte, incomplete, fuorvianti o tardive a una richiesta di informazioni; *(v)* assenza ingiustificata all'audizione; *(vi)* inottemperanza alle misure cautelari e agli impegni assunti e resi obbligatori dalle ANC.

L'**articolo 14**, relativo al calcolo delle ammende, stabilisce che gli Stati membri assicurino che le ANC, nel determinare l'importo dell'ammenda per un'infrazione della normativa *antitrust*, tengano conto sia della gravità che della durata dell'infrazione. Per quanto riguarda, invece, l'irrogazione ad associazioni di imprese insolubili di ammende che tengano conto del fatturato dei loro membri, gli Stati membri devono assicurare che le associazioni richiedano ai propri membri contributi a concorrenza dell'importo dell'ammenda. Inoltre, se necessario per garantire il pagamento integrale dell'ammenda, le ANC possono esigere il pagamento dell'importo dell'ammenda ancora dovuto da qualsiasi impresa i cui rappresentanti erano membri degli organi decisionali dell'associazione. Infine, le ANC possono anche esigere il pagamento dell'importo ancora dovuto da qualsiasi membro dell'associazione che operava sul mercato nel quale si è verificata l'infrazione. Tuttavia, non può essersi il pagamento dai membri dell'associazione che non hanno commesso l'infrazione o non ne erano a conoscenza o che si sono attivamente dissociati da essa prima dell'inizio dell'indagine.

L'**articolo 15** relativo all'importo massimo delle ammende, stabilisce che gli Stati membri devono assicurare che l'importo massimo delle ammende inflitte dalle ANC a ciascuna impresa o associazione di imprese per violazione della normativa antitrust sia fissato a un livello non inferiore al 10% del fatturato mondiale totale dell'impresa, realizzato durante l'esercizio sociale precedente. Inoltre, qualora l'infrazione sia commessa da un'associazione di imprese e riguardi le attività dei suoi membri, l'importo massimo dell'ammenda deve essere fissato a un livello non inferiore al 10% della somma dei fatturati mondiali totali di ciascun membro. Comunque, la responsabilità finanziaria di ciascuna impresa per il pagamento dell'ammenda non supera l'importo massimo fissato dalle ANC per le ammende inflitte a ciascuna impresa o associazione di imprese per violazione della normativa *antitrust*.

L'**articolo 16** stabilisce che gli Stati membri devono assicurare alle ANC il potere di infliggere penalità di mora efficaci, proporzionate e dissuasive, stabilite in proporzione al rispettivo fatturato totale giornaliero, alle imprese e associazioni di imprese che: *(i)* rifiutino di sottoporsi all'accertamento ispettivo; *(ii)* non adempiano in modo corretto, completo e tempestivo ad una richiesta di informazioni; *(iii)* non si presentino in audizione; *(iv)* si sottraggano all'ottemperanza delle decisioni di accertamento di un'infrazione (pronunciando una diffida e imponendo rimedi strutturali o comportamentali), di adozione di misure cautelari o che rendano obbligatori impegni proposti dalle parti.

Il **Capo VI** della direttiva (**articoli 17-23**) concerne i programmi di trattamento favorevole, in base ai quali un partecipante a un cartello segreto, indipendentemente dalle altre imprese coinvolte nel cartello, collabora a un'indagine dell'ANC presentando volontariamente elementi di propria



conoscenza sul cartello, ricevendo in cambio l'immunità dalle ammende irrogate per il suo coinvolgimento nel cartello o una loro riduzione (cd. *leniency*). Attualmente, ad avviso della Commissione, sussistono notevoli differenze tra i programmi di trattamento favorevole applicabili negli Stati membri, che causano incertezza giuridica e disincentivano i potenziali interessati dal chiedere il trattamento favorevole. Al fine di ridurre le suddette differenze, la direttiva recepisce i principi fondamentali del programma di clemenza comunitario e del modello di trattamento favorevole dell'ECN (cd. *Model Leniency Programme*), garantendo così un'armonizzazione delle condizioni alle quali le ANC possano concedere l'immunità e la riduzione delle ammende ed accettare le domande redatte in forma semplificata.

Il **Capo VII** della direttiva prevede meccanismi di assistenza reciproca tra le ANC per la notifica e l'esecuzione transfrontaliera delle decisioni assunte in applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE. L'**articolo 24**, concernente la cooperazione tra le ANC, prevede che, quando un'ANC effettua un accertamento ispettivo o un'audizione su richiesta di altre ANC, in nome e per conto di queste ultime, i funzionari dell'ANC richiedente possano assistere all'accertamento o all'audizione e parteciparvi attivamente, sotto il controllo dei funzionari dell'ANC adita.

L'**articolo 25**, concernente le richieste di notifica degli addebiti e delle decisioni, prevede che, su richiesta di un'ANC, l'autorità adita notifichi all'impresa destinataria stabilita sul proprio territorio le decisioni relative all'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE, gli addebiti riguardanti una presunta violazione di tali disposizioni, nonché la documentazione relativa all'esecuzione delle decisioni che impongono ammende e/o penalità di mora. Inoltre, le notifiche devono eseguirsi conformemente alla legislazione dello Stato membro adito.

L'**articolo 26**, riguardante le richieste di esecuzione delle decisioni che impongono ammende o penalità di mora, prevede che, su richiesta dell'ANC richiedente, l'Autorità adita dia esecuzione delle decisioni che impongono ammende o penalità di mora adottate dall'ANC richiedente. È previsto che tale disposizione si applichi soltanto quando le imprese destinatarie delle ammende o delle penalità di mora non sono giuridicamente presenti nel territorio dell'ANC richiedente o non dispongono di beni sufficienti per l'esecuzione di ammende o di penalità di mora in quel territorio. Inoltre, le esecuzioni devono effettuarsi conformemente alla legislazione dello Stato membro adito. Infine, l'art. 26 stabilisce che: (i) le decisioni di imposizione delle ammende o delle penalità di mora possono essere eseguite solo quando sono definitive e non possono più essere impugnate con mezzi ordinari; (ii) la prescrizione sarà disciplinata dalla legge dello Stato membro richiedente.

L'**articolo 27** illustra i principi generali di cooperazione, partendo dall'assunto secondo cui l'esecuzione delle notifiche e delle decisioni, da parte dell'ANC adita, è disciplinata dal diritto nazionale dello Stato membro adito. In particolare, l'art. 27 dispone che le richieste sono eseguite senza indebito ritardo mediante uno strumento uniforme corredato di una copia dell'atto (notifica o decisione). Il contenuto del predetto strumento uniforme è fissato dall'art. 27., comma 2 e 3. Inoltre, lo strumento uniforme è trasmesso dall'autorità richiedente all'autorità adita nella lingua ufficiale dello Stato membro adito, salvo diversi accordi bilaterali, e costituisce l'unica base delle misure di esecuzione adottate dall'Autorità; esso non è oggetto di alcun atto di riconoscimento, completamento o sostituzione nello Stato membro dell'autorità adita. Quest'ultima è tenuta ad adottare tutte le misure necessarie per l'esecuzione della richiesta in questione, salvo che (i) la richiesta non è conforme alle disposizioni dell'art. 27; (ii) l'esecuzione della richiesta è manifestamente contraria all'ordine pubblico dello Stato membro adito. Infine, l'autorità adita può chiedere che l'autorità richiedente sostenga tutti i costi aggiuntivi ragionevoli, compresi i costi di traduzione, retributivi e amministrativi, connessi all'esecuzione della misura. A tal proposito, l'autorità adita può recuperare l'importo totale dei costi sostenuti in relazione alle misure eseguite, dalle ammende o penalità di mora riscosse per conto dell'autorità richiedente. Gli Stati membri possono disporre che l'autorità adita possa anche recuperare i costi sostenuti direttamente dall'impresa destinataria della misura eseguita. In tal caso, l'autorità adita recupera gli importi nella valuta del suo Stato membro e secondo la disciplina vigente nello Stato membro di esecuzione.



L'articolo 28, sulle controversie riguardanti le richieste di notifica e di applicazione delle decisioni che impongono ammende o penalità di mora, prevede che: (i) le controversie riguardanti la legittimità della misura da eseguire rientrano nella competenza dello Stato membro richiedente e sono disciplinate dal diritto di tale Stato; (ii) le controversie riguardanti le misure di esecuzione o la validità di una notifica adottata dall'autorità adita rientrano nella competenza dello Stato membro adito e sono disciplinate dal diritto di tale Stato.

Il Capo VIII della direttiva si compone del solo articolo 29 che riguarda la sospensione dei termini di prescrizione in materia di imposizione di sanzioni. La norma stabilisce che i termini di prescrizione rimangano sospesi o interrotti nell'ipotesi in cui sia in corso, dinanzi ad un'altra ANC o alla Commissione europea, un procedimento riguardante la medesima condotta. La sospensione o l'interruzione dei termini di prescrizione lascia impregiudicati i termini di prescrizione assoluti previsti dal diritto nazionale.

Il Capo IX della direttiva riguarda le disposizioni generali. L'articolo 30 sul ruolo delle ANC amministrative dinanzi alle giurisdizioni nazionali dispone che negli Stati membri che designano sia un'autorità nazionale giudiziaria garante della concorrenza, competente ad adottare decisioni, sia un'autorità nazionale amministrativa garante della concorrenza, competente ad indagare, queste ultime possano promuovere direttamente l'azione dinanzi alle autorità giudiziarie nazionali. La stessa norma prevede che nei procedimenti contro le decisioni di esecuzione delle autorità nazionali giudiziarie dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali, le ANC amministrative siano legittimate a pieno titolo a partecipare, a seconda dei casi, in veste di pubblico ministero o parte convenuta. Infine, l'ANC amministrativa ha il potere di impugnare (i) le decisioni degli organi giurisdizionali nazionali che si pronunciano sulle decisioni adottate dall'autorità stessa in applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE, nonché (ii) il rifiuto dell'autorità giudiziaria nazionale di concedere l'autorizzazione preventiva per un accertamento ispettivo, nella misura in cui tale autorizzazione è necessaria.

L'articolo 31, concernente l'accesso delle parti al fascicolo e i limiti all'uso delle informazioni, prospetta un'estensione del regime di tutela a talune categorie di documenti contenuti nel fascicolo istruttorio dell'autorità procedente sul modello della direttiva 2014/104/UE riguardante le controversie in sede civile per il risarcimento del danno da illecito concorrenziale. In particolare, la norma prevede che: (i) le informazioni raccolte possono essere utilizzate soltanto per lo scopo per il quale sono state acquisite e non per l'imposizione di sanzioni nei confronti delle persone fisiche; (ii) l'accesso alle dichiarazioni connesse ad un programma di trattamento favorevole o alle proposte di transazione sia concesso solo alle parti oggetto del pertinente procedimento e unicamente ai fini dell'esercizio dei loro diritti di difesa; (iii) determinate categorie di informazioni acquisite nel corso di un procedimento dinanzi ad un'ANC non possano essere utilizzate davanti alle giurisdizioni nazionali prima che l'ANC in questione abbia concluso il relativo procedimento nei confronti di tutte le parti interessate; (iv) le dichiarazioni legate a un programma di trattamento favorevole siano scambiate tra le ANC unicamente con il consenso del richiedente ovvero laddove l'ANC che riceve la dichiarazione abbia a sua volta ricevuto una domanda di trattamento favorevole in merito alla medesima infrazione e dal medesimo richiedente.

L'articolo 32 prevede che i tipi di prova ammissibili dinanzi ad un'ANC comprendano i documenti, le dichiarazioni orali, i messaggi elettronici, le registrazioni e tutti gli altri oggetti contenenti informazioni, indipendentemente dalla loro forma e dal supporto sul quale le informazioni sono conservate.

L'articolo 33 stabilisce che i costi del sistema della rete europea della concorrenza (ECN) sono a carico del bilancio generale dell'Unione.

Il Capo X contiene le disposizioni finali circa il recepimento (art. 34), il riesame (art. 35), l'entrata in vigore (art. 36) e i destinatari della direttiva (art. 37).



2. Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sui poteri delle Autorità garanti della concorrenza – disegno di legge C.2757 recante Delega al Governo per il recepimento della direttiva europea e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020 .

L'articolo 6 della legge di delegazione, dispone:

Art. 6. Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno

1. Nell'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, il Governo osserva, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della legge n. 234 del 2012, anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) apportare alla normativa vigente le modifiche e le integrazioni necessarie al coordinamento ordinamentale e, in particolare, alla disciplina nazionale in materia di tutela della concorrenza e del mercato di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287;

b) stabilire che i poteri investigativi e decisorii di cui ai capi IV, V e VI della direttiva (UE) 2019/1 siano esercitati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato anche in relazione alle fattispecie di esclusivo rilievo nazionale, cui si applicano gli articoli 2 e 3 della legge n. 287 del 1990²;

c) apportare alla legge n. 287 del 1990 le modifiche necessarie a consentire all'Autorità garante della concorrenza e del mercato di irrogare sanzioni e penali di mora efficaci, proporzionate e deterrenti alle imprese che non ottemperino alle decisioni dell'Autorità o non si conformino all'esercizio dei suoi poteri istruttori, in linea con le sanzioni irrogate dalla Commissione per analoghe infrazioni ai sensi degli articoli 23 e 24 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002³;

² L'art. 2 considera quali intese restrittive della libertà di concorrenza gli accordi e/o le pratiche concordati tra imprese nonché le deliberazioni, anche se adottate ai sensi di disposizioni statutarie o regolamentari, di consorzi, associazioni di imprese ed altri organismi similari (co. 1). Vieta altresì le intese tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante, anche attraverso attività consistenti nel: a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni contrattuali; b) impedire o limitare la produzione, gli sbocchi o gli accessi al mercato, gli investimenti, lo sviluppo tecnico o il progresso tecnologico; c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento; d) applicare, nei rapporti commerciali con altri contraenti, condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti, così da determinare per essi ingiustificati svantaggi nella concorrenza; e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun rapporto con l'oggetto dei contratti stessi (co. 2). Sancisce infine che le intese vietate sono nulle ad ogni effetto (co. 3).

L'art. 3 vieta l'abuso da parte di una o più imprese di una posizione dominante all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante, ed inoltre è vietato: a) imporre direttamente o indirettamente prezzi di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose; b) impedire o limitare la produzione, gli sbocchi o gli accessi al mercato, lo sviluppo tecnico o il progresso tecnologico, a danno dei consumatori; c) applicare nei rapporti commerciali con altri contraenti condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti, così da determinare per essi ingiustificati svantaggi nella concorrenza; d) subordinare la conclusione dei contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari che, per loro natura e secondo gli usi commerciali, non abbiano alcuna connessione con l'oggetto dei contratti stessi.

³ L'articolo 23 (Ammende) del regolamento 1/2003 prevede che la Commissione può, mediante decisione, irrogare alle imprese ed alle associazioni di imprese ammende il cui importo può giungere fino all'1 % del fatturato totale realizzato durante l'esercizio sociale precedente, quando esse, intenzionalmente o per negligenza: a) forniscono informazioni



d) prevedere che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato possa irrogare, nei limiti edittali fissati dall'articolo 32 della legge n. 234 del 2012, sanzioni e penalità di mora efficaci, proporzionate e deterrenti alle persone fisiche che non adempiano alle richieste di informazioni e alla convocazione in audizione da parte dell'Autorità ovvero si sottraggano alle ispezioni domiciliari o le ostacolino⁴;

inesatte o fuorvianti in risposta a una domanda rivolta a norma dell'articolo 17 o dell'articolo 18, paragrafo 2; b) in risposta ad una richiesta formulata mediante decisione adottata ai sensi dell'articolo 17 o dell'articolo 18, paragrafo 3, forniscono informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti oppure non forniscono le informazioni entro il termine stabilito; c) presentano in maniera incompleta, nel corso degli accertamenti effettuati a norma dell'articolo 20, i libri o altri documenti richiesti, connessi all'azienda, o rifiutano di sottoporsi agli accertamenti ordinati mediante decisione adottata ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4; d) in risposta ad una domanda posta a norma dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera e), - forniscono una risposta inesatta o fuorviante, - non rettificano entro un termine stabilito dalla Commissione una risposta inesatta, incompleta o fuorviante data da un membro del personale, oppure - non forniscono o rifiutano di fornire una risposta completa su fatti inerenti all'oggetto e allo scopo di accertamenti ordinati mediante decisione adottata ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4; e) sono stati infranti i sigilli apposti, in applicazione dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera d), dagli agenti o dalle persone che li accompagnano autorizzati dalla Commissione (§ 1). La Commissione può, mediante decisione, infliggere ammende alle imprese ed alle associazioni di imprese quando, intenzionalmente o per negligenza: a) commettono un'infrazione alle disposizioni dell'articolo 81 o dell'articolo 82 del trattato; oppure b) contravvengono a una decisione che disponga misure cautelative ai sensi dell'articolo 8; oppure c) non rispettano un impegno reso obbligatorio mediante decisione ai sensi dell'articolo 9. Per ciascuna impresa o associazione di imprese partecipanti all'infrazione, l'ammenda non deve superare il 10 % del fatturato totale realizzato durante l'esercizio sociale precedente. Qualora l'infrazione di un'associazione sia relativa alle attività dei membri della stessa, l'ammenda non deve superare il 10 % dell'importo del fatturato totale di ciascun membro attivo sul mercato coinvolto dall'infrazione dell'associazione (§ 2). Per determinare l'ammontare dell'ammenda occorre tener conto, oltre che della gravità dell'infrazione, anche della sua durata (§ 3). Qualora sia irrogata un'ammenda a un'associazione di imprese che tenga conto del fatturato dei suoi membri e l'associazione non sia solvibile, l'associazione è tenuta a richiedere ai propri membri contributi a concorrenza dell'importo dell'ammenda. Se tali contributi non sono stati versati all'associazione entro un termine stabilito dalla Commissione, quest'ultima può esigere il pagamento dell'ammenda direttamente da ciascuna delle imprese i cui rappresentanti erano membri degli organi decisionali interessati dell'associazione. Una volta richiesto il pagamento ai sensi del secondo comma, se necessario per garantire il totale pagamento dell'ammenda, la Commissione può esigere il pagamento del saldo da parte di ciascuno dei membri dell'associazione presenti sul mercato nel quale si è verificata l'infrazione. Tuttavia la Commissione non esige il pagamento ai sensi del secondo e del terzo comma dalle imprese che dimostrino che non hanno attuato la decisione dell'associazione che ha costituito un'infrazione e che o non erano al corrente della sua esistenza, o si sono attivamente dissociate da essa anteriormente all'avvio delle indagini da parte della Commissione. La responsabilità finanziaria di ciascuna impresa per il pagamento dell'ammenda non deve superare il 10 % del suo fatturato totale realizzato durante l'esercizio sociale precedente (§ 4). Le decisioni adottate a norma dei paragrafi 1 e 2 non hanno carattere penale (§ 5).

L'articolo 24 (Penalità di mora) prevede che la Commissione può, mediante decisione, irrogare alle imprese e associazioni di imprese penalità di mora il cui importo può giungere fino al 5 % del fatturato medio giornaliero realizzato durante l'esercizio sociale precedente per ogni giorno di ritardo a decorrere dalla data fissata nella decisione, al fine di costringerle: a) a porre fine a un'infrazione alle disposizioni dell'articolo 81 o dell'articolo 82 del trattato conformemente a una decisione adottata in applicazione dell'articolo 7; b) a rispettare una decisione che dispone provvedimenti provvisori in applicazione dell'articolo 8; c) a rispettare un impegno reso obbligatorio mediante decisione ai sensi dell'articolo 9; d) a fornire in maniera completa ed esatta un'informazione richiesta mediante decisione adottata ai sensi dell'articolo 17 o dell'articolo 18, paragrafo 3; e) a sottoporsi agli accertamenti che essa ha ordinato mediante decisione adottata ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4 (§ 1). Quando le imprese o associazioni di imprese hanno adempiuto all'obbligo per la cui osservanza è stata inflitta la penalità di mora, la Commissione può fissare l'ammontare definitivo di questa in una misura inferiore a quella che risulta dalla decisione originaria. Si applicano per analogia le disposizioni dell'articolo 23, paragrafo 4 (§ 2).

⁴ In particolare, ai sensi della lettera d) dell'articolo 32 citato, al di fuori dei casi previsti dalle norme penali vigenti, ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi per l'attuazione del diritto dell'Unione europea, sono previste sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi. Le sanzioni penali, nei limiti, rispettivamente, dell'ammenda fino a 150.000 euro e dell'arresto fino a tre anni, sono previste, in via alternativa o congiunta, solo nei casi in cui le infrazioni ledano o espongano a pericolo interessi costituzionalmente protetti. In tali casi sono previste: la pena dell'ammenda alternativa all'arresto per le infrazioni che espongano a pericolo o danneggino l'interesse protetto; la pena dell'arresto congiunta a quella dell'ammenda per le infrazioni che rechino un danno di particolare gravità. Nelle predette ipotesi, in luogo dell'arresto e dell'ammenda, possono essere previste anche le sanzioni alternative di cui agli articoli 53 e seguenti del d.lgs. n. 274/2000, e la relativa competenza del giudice di pace. La sanzione amministrativa del pagamento di una somma non inferiore a 150 euro e non superiore a 50.000 euro è prevista per le infrazioni che ledono o espongono a pericolo interessi diversi da quelli indicati dalla



e) disporre che il termine di prescrizione per l'irrogazione della sanzione da parte dell'Autorità sia interrotto dagli eventi di cui all'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2019/1 e che, in analogia con quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1/2003, la prescrizione operi comunque alla scadenza del termine doppio di quello originariamente previsto, fatte salve le cause di sospensione di cui al medesimo articolo 29, paragrafo 2⁵;

f) prevedere che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato disponga di personale e risorse adeguate per lo svolgimento dei maggiori compiti previsti.

2. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato provvede all'adempimento dei compiti derivanti dall'esercizio della delega di cui al presente articolo nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie.

3. Contenuto del provvedimento.

Al fine di recepire le novità contenute nella direttiva (UE) 2019/1, è stato avviato un primo confronto tecnico con l'AGCM, in esito al quale è stato redatto l'articolato di seguito riportato.

Il presente provvedimento apporta modifiche alla legge 10 ottobre 1990 n. 287, recante norme per la tutela della concorrenza, nonché al decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217, recante Regolamento in materia di procedure istruttorie e di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

presente lettera. Nell'ambito dei limiti minimi e massimi previsti, le sanzioni indicate dalla presente lettera sono determinate nella loro entità, tenendo conto della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, di specifiche qualità personali del colpevole, comprese quelle che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole ovvero alla persona o all'ente nel cui interesse egli agisce. Ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, sono previste inoltre le sanzioni amministrative accessorie della sospensione fino a sei mesi e, nei casi più gravi, della privazione definitiva di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione, nonché sanzioni penali accessorie nei limiti stabiliti dal codice penale. Al medesimo fine è prevista la confisca obbligatoria delle cose che servirono o furono destinate a commettere l'illecito amministrativo o il reato previsti dai medesimi decreti legislativi, nel rispetto dei limiti stabiliti dall'articolo 240, terzo e quarto comma, del codice penale e dall'articolo 20 della L. n. 689/1981, e successive modificazioni. Entro i limiti di pena indicati nella presente lettera sono previste sanzioni anche accessorie identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per violazioni omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi. Nelle materie di cui all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, le sanzioni amministrative sono determinate dalle regioni.

⁵ L'articolo 29 (Norme relative ai termini di prescrizione in materia di irrogazione di ammende e di penalità di mora) della direttiva (UE) 2019/1 prevede che gli Stati membri provvedono affinché i termini di prescrizione per l'irrogazione di ammende o di penalità di mora da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza a norma degli articoli 13 e 16 siano sospesi o interrotti per la durata dei procedimenti istruttori dinanzi alle autorità nazionali garanti della concorrenza di altri Stati membri o alla Commissione per un'infrazione riguardante lo stesso accordo, la stessa decisione di un'associazione di imprese, pratica concordata o altra condotta vietata dall'articolo 101 o 102 TFUE. La sospensione o l'interruzione del termine di prescrizione decorrono dalla notifica della prima misura formale di indagine ad almeno una impresa oggetto del procedimento istruttorio. Si applicano a tutte le imprese o associazioni di imprese che hanno partecipato all'infrazione. La sospensione o l'interruzione terminano alla data in cui l'autorità garante della concorrenza in questione chiude il suo procedimento istruttorio adottando una decisione di cui agli articoli 10, 12 o 13 della presente direttiva o ai sensi degli articoli 7, 9 o 10 del regolamento (CE) n. 1/2003, oppure conclude che non vi sono motivi per ulteriori azioni da parte sua. La durata di tale sospensione o interruzione lascia impregiudicati i termini di prescrizione assoluti previsti dal diritto nazionale (§ 1). Il termine di prescrizione applicabile all'irrogazione di ammende o di penalità di mora da parte di un'autorità nazionale garante della concorrenza rimane sospeso o interrotto fino a quando la decisione di tale autorità nazionale garante della concorrenza forma oggetto di un procedimento pendente dinanzi a un giudice del ricorso (§ 2). La Commissione provvede affinché la notifica dell'avvio della prima misura formale di indagine da parte di un'autorità nazionale garante della concorrenza a norma dell'articolo 11, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1/2003, sia resa disponibile alle altre autorità nazionali garanti della concorrenza nell'ambito della rete europea della concorrenza (§ 3).



Articolo 1, comma 1, che modifica l'articolo 10 della legge n. 287/90.

Le modifiche proposte all'articolo 10, comma 3, nonché l'introduzione dei commi 3-*bis* e 3-*ter* del medesimo articolo, sono volte a consolidare le garanzie di indipendenza dell'AGCM con riferimento allo svolgimento dei propri compiti, al fine di garantire l'efficace applicazione della normativa *antitrust*. In particolare, si prescrive il divieto di rimozione o destituzione dei membri dell'Autorità per motivi connessi al corretto svolgimento dei loro compiti o al corretto esercizio dei poteri, facendo salva la possibilità di sollevare dall'incarico i membri dell'Autorità quando sia applicata la pena accessoria di cui all'art. 28 c.p. Si prevede, inoltre, che in tali casi il Collegio dell'Autorità informa i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica per i provvedimenti di competenza.

Il comma 3-*bis* traspone fedelmente il disposto di cui all'art. 4, comma 2, della direttiva 2019/1 in tema di indipendenza dei membri e del personale dell'Autorità.

Il comma 3-*ter*, in applicazione del considerando 21 della direttiva, prescrive l'opportunità per l'AGCM di adottare e pubblicare un codice di condotta che includa disposizioni in materia di conflitto di interessi. Inoltre, lo stesso comma, recependo quanto previsto dal considerando 20 e dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera c), della direttiva, dispone che i membri e il personale dell'Autorità, per i tre anni successivi dalla cessazione delle loro funzioni, non possono essere coinvolti in procedimenti istruttori riguardanti l'applicazione degli articoli 101 o 102 TFUE e degli articoli 2 o 3 della legge 287/1990 di cui si sono occupati durante il loro rapporto di lavoro o incarico presso l'Autorità. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal precedente periodo sono nulli. Pertanto, i membri e il personale, nei tre anni successivi dalla cessazione delle loro funzioni, non possono – nello svolgimento di qualsivoglia attività in forza di un rapporto di lavoro o incarico pubblici o privati – essere coinvolti in procedimenti dinanzi all'Autorità di cui si sono occupati nel corso del loro rapporto di lavoro o incarico presso quest'ultima.

Infine, la modifica proposta all'articolo 10, comma 7, concerne sancisce l'indipendenza dell'AGCM anche con riferimento all'utilizzo della propria dotazione finanziaria.

Articolo 1, comma 2, che integra l'articolo 12 della legge n. 287/90.

Le integrazioni proposte sono finalizzate a (i) stabilire i tipi di prove ammissibili nell'ambito di un procedimento *antitrust*, in attuazione del disposto di cui all'art. 32 della direttiva, nell'ottica di un ampliamento delle tipologie di prova ammissibili, tenuto conto delle nuove tecnologie digitali (articolo 12, comma 1-*bis*); (ii) attribuire all'AGCM il potere di definire le proprie priorità per lo svolgimento dei compiti ai fini dell'applicazione della normativa *antitrust*, in attuazione del disposto di cui all'art. 4, comma 5, della direttiva, nell'ottica di garantire l'indipendenza dell'Autorità che potrà respingere le denunce anche per motivi di priorità (articolo 12, comma 1-*ter*); (iii) sancire che i procedimenti relativi alle infrazioni dell'articolo 101 o 102 TFUE, nonché agli articoli 2 o 3 della legge 287/1990, rispettano i principi generali del diritto dell'Unione europea e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Articolo 1, comma 3, lett. a) e b), che modifica e integra l'articolo 14, comma 2, della legge n. 287/90.

Le modifiche e le integrazioni proposte sono volte a potenziare i poteri a disposizione dell'AGCM in relazione agli accertamenti istruttori. Viene, in primo luogo, recepito (art. 1, comma 3, lett. a)) il principio di ragionevole durata dell'istruttoria, prevedendo che l'Autorità ne notifica l'apertura alle imprese e agli enti interessati. I titolari o i legali rappresentanti delle imprese ed enti hanno diritto di essere sentiti personalmente o a mezzo di procuratore speciale, nel termine fissato nella notifica ed hanno facoltà di presentare deduzioni e pareri in ogni stadio dell'istruttoria, nonché ad essere nuovamente sentiti prima della conclusione. Inoltre, si introduce la possibilità per l'AGCM (art. 1, comma 3, lett. b.)), in ogni momento dell'istruttoria, di (i) richiedere alle imprese,



enti, o persone fisiche e giuridiche, di fornire tutte le informazioni necessarie per l'applicazione della normativa *antitrust* entro un termine ragionevole e determinato nella richiesta (comma 2); **(ii)** convocare in audizione ogni impresa, persona o ente che possa essere in possesso di informazioni rilevanti ai fini dell'istruttoria (comma 2-*bis*); **(iii)** disporre perizie e analisi economiche e statistiche nonché la consultazione di esperti in ordine ad elementi rilevanti ai fini dell'istruttoria (comma 2-*ter*); **(iv)** disporre presso le imprese tutte le ispezioni necessarie all'applicazione della legge 287/1990 (comma 2-*quater*). In tale frangente, il comma 2-*quater* illustra nel dettaglio i poteri dei funzionari dell'AGCM incaricati di procedere alle ispezioni.

Il comma 2-*quinquies* dell'articolo 14 dispone inoltre che qualora vi siano motivi ragionevoli di sospettare che taluni elementi di prova utili ai fini dell'accertamento dell'infrazione della normativa *antitrust* siano conservati in locali, terreni e mezzi di trasporto diversi da quelli di cui all'art. 14, comma 2-*quater*, lett. a), l'AGCM può disporre ispezioni in detti luoghi, ivi compresa l'abitazione dei dirigenti, amministratori e altri membri del personale delle imprese coinvolte nell'istruttoria. Il comma 2-*sexies* del medesimo articolo dispone che l'accesso ai locali di cui sopra può essere eseguito solo previa autorizzazione con decreto motivato emesso dal procuratore della Repubblica del luogo ove deve svolgersi l'accesso. Il decreto è notificato all'Autorità entro dieci giorni dall'emissione. Contro il decreto di diniego, l'Autorità può proporre opposizione, entro dieci giorni dalla notificazione, con atto presentato alla segreteria del procuratore della Repubblica che ha emesso il decreto. L'atto di opposizione è trasmesso, unitamente al decreto di diniego, al giudice per le indagini preliminari ai sensi dell'articolo 368 del codice di procedura penale. Il comma 2-*septies* del medesimo articolo dispone che nello svolgimento dell'attività ispettiva, l'AGCM può avvalersi della collaborazione dei militari della Guardia di finanza, **nonché della collaborazione di altri organi dello Stato**. Il comma 2-*octies* del medesimo articolo prevede che quando l'AGCM svolge ispezioni o audizioni, in nome e per conto di altre ANC, i funzionari e le altre persone autorizzate dall'ANC richiedente possono assistere alle operazioni svolte dall'AGCM e parteciparvi attivamente sotto il controllo dei funzionari dell'AGCM.

Articolo 1, comma 3, lett. c), che modifica e integra l'articolo 14, comma 5, della legge n. 287/90.

Le modifiche proposte all'articolo 14, comma 5, sono tese ad incoraggiare una leale e completa collaborazione delle imprese coinvolte nelle istruttorie, garantendo all'Autorità pregnanti poteri sanzionatori. A tal fine, si introduce la possibilità per l'AGCM di applicare una sanzione amministrativa pecuniaria fino all'1% del fatturato totale realizzato a livello mondiale durante l'esercizio precedente nel caso in cui, dolosamente o per colpa:

- a) le imprese e le associazioni di imprese ostacolano l'ispezione;
- b) siano stati infranti i sigilli apposti ai locali, libri e documenti aziendali;
- c) in risposta ad una domanda rivolta nel corso di un'ispezione, le imprese e le associazioni di imprese non forniscano una risposta completa o forniscano informazioni inesatte o fuorvianti;
- d) in risposta ad una richiesta di informazioni, le imprese e le associazioni di imprese forniscano informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti oppure non forniscano le informazioni entro il termine stabilito;
- e) le imprese e le associazioni di imprese non si presentino all'audizione.

Il comma 6 dell'articolo 14 sancisce il potere dell'AGCM di irrogare alle imprese e associazioni di imprese penalità di mora il cui importo può giungere fino al 5% del fatturato medio giornaliero realizzato durante l'esercizio sociale precedente per ogni giorno di ritardo a decorrere dalla data **(i)** della richiesta di informazioni, **(ii)** della convocazione in audizione; **(iii)** dell'accertamento ispettivo.



Il comma 7 del medesimo articolo sancisce il potere dell'AGCM di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie da 150 a 25.823 euro alle persone fisiche che, dolosamente o per colpa: (a) non si conformano all'accertamento ispettivo; (b) in risposta ad una richiesta di informazioni, forniscono informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti oppure non forniscono le informazioni entro il termine stabilito, salvo rifiuto motivato se le informazioni richieste possono far emergere la propria responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo o per un reato; (c) non si presentano all'audizione convocata.

Il comma 8 del medesimo articolo sancisce il potere dell'AGCM di infliggere penalità di mora, di importo compreso tra 150 e 500 euro, per ogni giorno di ritardo a decorrere dalla data fissata nella richiesta formulata dall'Autorità al fine di costringerle a: (a) fornire informazioni complete ed esatte in risposta a una richiesta di informazioni, salvo rifiuto motivato se le informazioni richieste possono far emergere la propria responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo o per un reato (b) presentarsi all'audizione; (c) sottoporsi all'ispezione.

Articolo 1, comma 4, che modifica l'articolo 14-bis della legge n. 287/90.

Le modifiche proposte sono volte a consolidare i poteri dell'Autorità con riguardo all'applicazione delle misure cautelari nei casi di urgenza dovuta al rischio di un danno grave ed irreparabile per la concorrenza. In particolare, la lett. a) modifica il comma 2 dell'art. 14-bis con riguardo alla possibilità per l'AGCM di applicare una misura cautelare proporzionata fino all'adozione della decisione finale oppure per un periodo di tempo specificato, che può, se necessario e opportuno, essere prorogato. In tal caso l'Autorità informa la rete europea della concorrenza. La lett. b) modifica il comma 3 del medesimo articolo precisando che, in caso di inadempimento a una decisione che dispone misure cautelari, l'AGCM può infliggere una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 3% del fatturato totale realizzato a livello mondiale durante l'esercizio precedente.

Articolo 1, comma 5, che modifica l'articolo 14-ter della legge n. 287/90.

Le modifiche proposte sono finalizzate ad affinare la disciplina in materia di impegni. In particolare, la lett. a) modifica il comma 1 dell'art. 14-ter, specificando che l'AGCM valuta l'idoneità degli impegni presentati dalle imprese coinvolte nell'istruttoria e previa consultazione degli operatori del mercato, può renderli obbligatori. Inoltre, tale decisione può essere adottata per un periodo di tempo determinato e chiude il procedimento senza accertare l'infrazione.

La lett. b) modifica il comma 2 dell'art. 14-ter, precisando che in caso di mancato rispetto degli impegni resi obbligatori, l'AGCM può irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10% del fatturato totale realizzato a livello mondiale durante l'esercizio precedente. Inoltre, al fine di monitorare l'attuazione degli impegni, l'AGCM esercita i poteri di cui all'art. 14.

La lett. c) modifica il comma 3, lett. a), dell'art. 14-ter, chiarendo che l'AGCM può d'ufficio riaprire il procedimento se si modifica in modo determinante la situazione di fatto rispetto a un elemento su cui si fonda la decisione.

Articolo 1, comma 6, che modifica e integra l'articolo 15 della legge n. 287/90.

Le modifiche e le integrazioni proposte sono volte ad affinare la disciplina in materia di diffide e sanzioni, nell'ottica di garantire un'elevata portata dissuasiva e la solvibilità delle imprese sanzionate. In particolare, la lettera a) modifica il comma 1 dell'art. 15, in tema di diffide e sanzioni, e aggiunge i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater. In particolare, il comma 1 precisa che, una volta ravvisate le infrazioni della normativa *antitrust*, l'AGCM fissa il termine per l'eliminazione delle infrazioni stesse ovvero, laddove le infrazioni siano già cessate, ne vieta la reiterazione. A tal fine l'AGCM può imporre l'adozione di qualsiasi rimedio comportamentale o strutturale proporzionato all'infrazione commessa e necessario a far cessare effettivamente l'infrazione stessa. Al momento



di scegliere fra due rimedi ugualmente efficaci, l'Autorità opta per il rimedio meno oneroso per l'impresa, in linea con il principio di proporzionalità.

Il comma 1-*bis* dell'art. 15 ripropone il disposto di cui al comma 1, secondo periodo, con riguardo all'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10% del fatturato realizzato in ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida, determinando i termini entro i quali l'impresa deve procedere al pagamento della sanzione. In aggiunta, la norma prevede che qualora l'infrazione commessa da un'associazione di imprese riguardi le attività dei suoi membri, l'AGCM dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10% della somma dei fatturati totali a livello mondiale di ciascun membro operante sul mercato interessato dall'infrazione commessa dall'associazione. Tuttavia, la responsabilità finanziaria di ciascuna impresa riguardo al pagamento della sanzione non può superare il 10% del fatturato da essa realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida.

Il comma 1-*ter* del medesimo articolo dispone che qualora sia irrogata una sanzione a un'associazione di imprese, tenendo conto del fatturato dei suoi membri, e l'associazione non sia solvibile, essa è tenuta a richiedere ai propri membri contributi a concorrenza dell'importo della sanzione. Qualora tali contributi non siano stati versati integralmente all'associazione di imprese entro il termine fissato dall'Autorità, quest'ultima può esigere il pagamento della sanzione direttamente da qualsivoglia impresa i cui rappresentanti fossero membri degli organi decisionali dell'associazione. Se necessario per garantire il pagamento integrale della sanzione, dopo aver richiesto il pagamento a dette imprese, l'Autorità può anche esigere il pagamento dell'importo della sanzione ancora dovuto da qualsivoglia membro dell'associazione che operasse sul mercato nel quale si è verificata l'infrazione. Tuttavia, non può esigersi il pagamento dalle imprese che dimostrino che non hanno attuato la decisione dell'associazione che ha costituito l'infrazione e che o non erano a conoscenza della sua esistenza, o si sono attivamente dissociate da essa prima dell'inizio dell'indagine.

Il comma 1-*quater* del medesimo articolo dispone che, qualora dalle informazioni a disposizione non sussistano le condizioni per ravvisare un'infrazione, l'Autorità può assumere una decisione in tal senso, chiudendo il procedimento istruttorio. Di tale decisione, l'Autorità è tenuta ad informare la Commissione europea.

La lettera b) modifica il comma 2-*bis* dell'art. 15, conferendo all'Autorità il potere di irrogare alle imprese e alle associazioni di imprese penalità di mora il cui importo può giungere fino al 5% del fatturato medio giornaliero realizzato a livello mondiale durante l'esercizio sociale precedente per ogni giorno di ritardo a decorrere dalla data fissata nella decisione, al fine di costringerle a: (a) ottemperare alla decisione dell'Autorità con cui si vieta la prosecuzione ovvero la reiterazione dell'infrazione; (b) ottemperare alle misure cautelari; (c) rispettare gli impegni resi obbligatori mediante decisione.

Articolo 1, comma 7, che aggiunge una serie di articoli dopo l'articolo 15 della legge n. 287/90.

Le integrazioni proposte sono tese ad armonizzare la disciplina in materia di programmi di *leniency*, nell'ottica di garantire maggiore certezza giuridica all'interno del mercato unico e di incentivare i potenziali interessati a ricorrere allo strumento di "auto-denuncia" dei cartelli segreti. In particolare, l'articolo 15-*bis* (*Non applicazione delle sanzioni*), comma 1, dispone che l'Autorità adotta con proprio provvedimento generale un programma di trattamento favorevole che definisce i casi in cui in virtù della qualificata collaborazione prestata dalle imprese nell'accertamento di infrazioni alle regole di concorrenza, la sanzione amministrativa pecuniaria può essere non applicata ovvero ridotta per le imprese che rivelino la loro partecipazione a cartelli segreti. Il comma 2 del



medesimo articolo offre una definizione di cartello segreto rilevante ai fini dell'applicazione del programma di *leniency*⁶. Il comma 3 del medesimo articolo illustra i presupposti affinché l'Autorità possa concedere l'immunità dalle sanzioni⁷. Il comma 4 del medesimo articolo chiarisce che l'immunità dalle sanzioni non può essere concessa alle imprese che hanno esercitato coercizione su altre imprese perché aderissero al cartello segreto o continuassero a parteciparvi. Il comma 5 del medesimo articolo dispone che l'Autorità informa il richiedente se gli è stata concessa o meno l'immunità condizionale dalle sanzioni. Il richiedente può chiedere di essere informato per iscritto dall'Autorità circa l'esito della sua domanda. Nei casi in cui l'Autorità respinga la domanda di immunità dalle sanzioni, il richiedente interessato può chiedere che la sua domanda sia esaminata come una domanda di riduzione delle sanzioni.

L'articolo 15-ter (*Riduzione delle sanzioni*), comma 1, illustra i presupposti affinché l'Autorità possa concedere la riduzione delle sanzioni⁸. Il comma 2 del medesimo articolo prevede che se il richiedente fornisce elementi probatori inconfutabili, che l'Autorità utilizza per provare ulteriori circostanze che determinano l'aumento delle sanzioni rispetto a quelle che sarebbero altrimenti state imposte ai partecipanti al cartello segreto, l'Autorità non tiene conto di tali ulteriori circostanze al momento di determinare la sanzione da irrogare al suddetto richiedente che ha fornito tali elementi probatori.

L'articolo 15-quater (*Condizioni generali per l'applicazione del trattamento favorevole*), comma 1, illustra le condizioni necessarie che il richiedente deve soddisfare per poter beneficiare del trattamento favorevole per la partecipazione a cartelli segreti⁹.

⁶ Ai fini dell'applicazione di tali disposizioni, per cartello segreto si intende un accordo o pratica concordata fra due o più concorrenti, di cui è celata in tutto o in parte l'esistenza, volta a coordinare la loro condotta concorrenziale sul mercato o a influire sui pertinenti parametri di concorrenza mediante pratiche consistenti, tra l'altro, nel fissare o coordinare i prezzi di acquisto o di vendita o di altre condizioni di transazione, anche in relazione ai diritti di proprietà intellettuale, nell'allocare quote di produzione o di vendita, nel ripartire i mercati e i clienti, tra l'altro mediante manipolazione delle gare d'appalto, le restrizioni delle importazioni o delle esportazioni o azioni anticoncorrenziali dirette contro altre imprese concorrenti.

⁷ In particolare, l'Autorità può concedere l'immunità dalla sanzione solo se il richiedente: (a) soddisfa determinate condizioni illustrate all'articolo 15-quater; (b) rivela la sua partecipazione a un cartello segreto; e (c) fornisce, per primo, elementi probatori che: (i) nel momento in cui l'Autorità riceve la domanda, consentono a quest'ultima di effettuare un accertamento ispettivo mirato riguardo al cartello segreto, purché l'Autorità non sia ancora in possesso di elementi probatori sufficienti per decidere di effettuare tale accertamento ispettivo o non abbia già effettuato detto accertamento ispettivo; o (ii) a giudizio dell'Autorità, sono sufficienti a quest'ultima per constatare un'infrazione che ricada nell'ambito del programma di trattamento favorevole, purché l'Autorità non sia ancora in possesso di elementi probatori sufficienti per constatare tale infrazione e che a nessuna impresa sia stata accordata l'immunità ai sensi del punto i), in relazione a detto cartello segreto.

⁸ In particolare, l'Autorità può concedere la riduzione della sanzione solo se il richiedente: (a) soddisfa le condizioni di cui all'articolo 15-quater; (b) rivela la sua partecipazione a un cartello segreto; e (c) fornisce, per primo, elementi probatori del presunto cartello segreto che costituiscano un valore aggiunto significativo al fine di provare un'infrazione che ricada nell'ambito del programma di trattamento favorevole rispetto agli elementi probatori già in possesso dell'Autorità al momento della presentazione della domanda.

⁹ In particolare, il richiedente deve soddisfare le seguenti condizioni: (a) aver posto fine alla sua partecipazione al presunto cartello segreto al più tardi immediatamente dopo aver presentato la domanda legata a un programma di trattamento favorevole, tranne per quanto, a giudizio dell'Autorità, sia ragionevolmente necessario per preservare l'integrità della sua indagine; (b) cooperare in modo genuino, integralmente, su base continuativa e sollecitamente con l'Autorità dal momento in cui presenta la domanda fino a quando l'Autorità non ha chiuso il procedimento istruttorio nei confronti di tutte le parti oggetto dell'indagine adottando una decisione o ha altrimenti chiuso il procedimento istruttorio; tale cooperazione comporta quanto segue: (i) fornire prontamente all'Autorità tutte le pertinenti informazioni ed elementi probatori riguardanti il presunto cartello segreto di cui il richiedente venga in possesso o a cui possa accedere, in particolare: (1) la denominazione e l'indirizzo del richiedente; (2) la denominazione di tutte le altre imprese che partecipano o hanno partecipato al presunto cartello segreto; (3) una descrizione dettagliata del presunto cartello segreto, inclusi i prodotti che ne formano l'oggetto, l'ambito geografico, la durata e la natura della condotta del presunto cartello segreto; (4) informazioni su precedenti domande di trattamento favorevole presentate a qualsiasi altra autorità



L'articolo 15-*quinquies* (*Forma delle dichiarazioni legate a un programma di trattamento favorevole*), comma 1, dispone che le dichiarazioni legate a un programma di trattamento favorevole possono essere presentate per iscritto o in forma orale. Con il provvedimento generale che adotta il programma di *leniency*, l'Autorità può individuare altri mezzi che consentano ai richiedenti di non acquisire il possesso, la custodia o il controllo delle dichiarazioni presentate. Il comma 2 del medesimo articolo prevede la facoltà dell'impresa di richiedere all'Autorità di confermare per iscritto la ricezione della domanda completa o semplificata, indicandone la data e l'ora. Il comma 3 del medesimo articolo chiarisce che le dichiarazioni legate a un programma di *leniency*, incluse quelle presentate ai sensi dell'articolo 15-*sexies*, sono presentate in lingua italiana, salvo diverso accordo bilaterale tra l'Autorità e il richiedente.

L'articolo 15-*sexies* (*Numero d'ordine per le domande di non applicazione delle sanzioni*), comma 1, prevede la possibilità per le imprese che intendono beneficiare della non applicazione delle sanzioni, di richiedere all'Autorità di essere inserite in un elenco relativo al trattamento favorevole per un periodo determinato di volta in volta dall'Autorità stessa, in modo che il richiedente raccolga le informazioni e gli elementi probatori necessari per raggiungere la soglia probatoria pertinente ai fini dell'immunità dalle sanzioni. La scelta dell'Autorità in ordine all'accoglimento della domanda è pienamente discrezionale. Il comma 2 del medesimo articolo illustra le informazioni che, ove disponibili, l'impresa fornisce all'Autorità ai fini del raggiungimento della soglia probatoria pertinente ai fini dell'immunità¹⁰. Il comma 3 del medesimo articolo precisa che le informazioni e gli elementi di prova forniti dal richiedente nel periodo determinato saranno considerati come presentati alla data della richiesta iniziale.

L'articolo 15-*septies* (*Domande semplificate*), comma 1, dispone che l'impresa che abbia richiesto alla Commissione europea il trattamento favorevole in relazione a un cartello segreto, presentando una domanda completa o richiedendo un numero d'ordine, può presentare all'Autorità una domanda in forma semplificata in relazione al medesimo cartello, a condizione che la domanda riguardi più di tre Paesi membri come territori interessati. Il comma 2 del medesimo articolo illustra i requisiti della domanda semplificata¹¹. Il comma 3 del medesimo articolo prevede che, qualora la

garante della concorrenza in relazione al presunto cartello segreto, ovvero informazioni su possibili domande future; (ii) restare a disposizione dell'Autorità per rispondere a qualsiasi richiesta che possa contribuire a stabilire i fatti; (iii) mettere a disposizione per audizioni di fronte all'Autorità i direttori, gli amministratori e gli altri membri del personale e compiere ragionevoli sforzi per fare altrettanto con gli ex direttori, amministratori e altri membri del personale; (iv) non distruggere, falsificare o celare informazioni o elementi probatori pertinenti; e (v) non rivelare di aver presentato la domanda di trattamento favorevole né rendere nota nessuna parte del suo contenuto prima che nel procedimento istruttorio l'Autorità abbia inviato la comunicazione delle risultanze istruttorie, a meno che non sia stato convenuto altrimenti; e (c) nel periodo in cui prevede di presentare una domanda di trattamento favorevole all'autorità nazionale garante della concorrenza, non deve: (i) aver distrutto, falsificato o celato elementi probatori pertinenti riguardanti il presunto cartello segreto; o (ii) aver rivelato di voler presentare la domanda né aver reso nota nessuna parte del suo contenuto, a eccezione di altre autorità garanti della concorrenza, o delle autorità garanti della concorrenza di Paesi terzi.

¹⁰ In particolare, l'impresa fornisce all'Autorità: (a) la denominazione e l'indirizzo del richiedente; (b) gli elementi alla base delle preoccupazioni che hanno portato alla richiesta; (c) i nomi di tutte le altre imprese che partecipano o hanno partecipato al presunto cartello segreto; (d) i prodotti e i territori interessati; (e) la durata e la natura della condotta del presunto cartello segreto; (f) informazioni su precedenti domande di trattamento favorevole presentate alle altre autorità garanti della concorrenza in relazione al presunto cartello segreto ovvero informazioni su possibili domande future.

¹¹ In particolare, la domanda semplificata consta di una breve descrizione di ciascuno dei seguenti elementi: (a) la denominazione e l'indirizzo del richiedente; (b) la denominazione delle altre parti del presunto cartello segreto; (c) il prodotto o i prodotti che ne formano oggetto e gli ambiti geografici; (d) la durata e la natura della condotta del presunto cartello segreto; (e) lo Stato membro o gli Stati membri dove verosimilmente si trovano gli elementi probatori del presunto cartello segreto; e (f) le informazioni relative alle domande di trattamento favorevole già presentate alle altre



Commissione europea riceva una domanda completa e l'Autorità riceva una domanda semplificata in relazione allo stesso presunto cartello, l'Autorità considera la Commissione come il principale interlocutore del richiedente in particolare nel fornire le istruzioni al richiedente sullo svolgimento di qualsiasi ulteriore indagine interna, finché non sia precisato se la Commissione perseguirà, integralmente o parzialmente, il caso. In tale periodo l'Autorità può chiedere all'impresa che abbia presentato una domanda semplificata di fornire chiarimenti specifici solo in merito agli elementi di cui al comma 2, prima di chiedere la presentazione di quella domanda completa a norma del comma 5 del presente articolo. Il comma 4 del medesimo articolo dispone che, al ricevimento di una domanda semplificata, l'Autorità verifica se ha già ricevuto una domanda semplificata o completa da altri richiedenti in relazione allo stesso presunto cartello segreto. Qualora l'Autorità non abbia ricevuto altre domande di trattamento favorevole da altri richiedenti e ritenga che la domanda semplificata soddisfi i requisiti di cui al comma 2, ne informa di conseguenza il richiedente. Il comma 5 del medesimo articolo dispone che qualora la Commissione europea abbia informato l'Autorità che essa non intende perseguire, integralmente o parzialmente, il caso, l'Autorità può sollecitare i richiedenti a presentare ad essa una domanda completa. L'Autorità può esigere che il richiedente presenti la domanda completa prima che la Commissione abbia informato l'Autorità che non intenda perseguire, integralmente o parzialmente, il caso, solo in circostanze eccezionali, se strettamente necessario per la definizione o l'allocazione del caso. Quando l'Autorità richiede la presentazione di una domanda completa, indica al richiedente un termine ragionevole per la presentazione della domanda, nonché delle informazioni e degli elementi probatori corrispondenti. In ogni caso, resta impregiudicato il diritto del richiedente di presentare volontariamente una domanda completa all'autorità in una fase anteriore. Il comma 6 del medesimo articolo chiarisce che se il richiedente presenta la domanda completa entro il periodo specificato dall'Autorità, la domanda completa è considerata come presentata all'ora della domanda semplificata, a condizione che la domanda semplificata riguardi lo stesso o gli stessi prodotti e il territorio o i territori interessati e abbia la stessa durata del presunto cartello segreto di cui alla domanda di trattamento favorevole presentata alla Commissione europea, eventualmente aggiornata.

Articolo 1, comma 8, che inserisce, dopo l'articolo 15-septies della legge n. 287/90, il Capo II-bis. Assistenza investigativa nell'ambito della rete europea della concorrenza, composto dai seguenti articoli.

Le integrazioni proposte con il Capo II-bis mirano a definire la disciplina in materia di assistenza reciproca, prevendendo meccanismi di collaborazione tra le autorità nazionali garanti della concorrenza per la notifica e l'esecuzione transfrontaliera delle decisioni assunte in applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE. Gli articoli compresi nel Capo II-bis riproducono fedelmente il testo della direttiva, distinguendo tra il potere dell'Autorità di formulare richieste di assistenza con riferimento alle varie fattispecie previste dalle norme rilevanti e il potere di dar seguito alle richieste presentate dalle altre autorità della rete. Inoltre, l'impianto normativo individua l'AGCM quale soggetto deputato a ricevere le richieste di assistenza volte all'esecuzione delle decisioni che impongono sanzioni o penalità di mora, formulate dalle altre autorità nazionali garanti della concorrenza degli Stati membri. Infatti, l'AGCM appare particolarmente ben situata per vagliare la procedibilità e la completezza di tali richieste e per assicurare – in raccordo con i competenti organismi pubblici – l'adozione delle misure necessarie per l'esecuzione.

L'articolo 15-octies (*Cooperazione investigativa*), comma 1, prevede la possibilità in capo all'Autorità di esercitare i poteri di indagine in nome e per conto di altre autorità nazionali garanti della concorrenza dei paesi dell'Unione Europea, che ne facciano richiesta, al fine di accertare un'eventuale inottemperanza, da parte di imprese o associazioni di imprese, alle richieste di

autorità garanti della concorrenza o alle autorità garanti della concorrenza di Paesi terzi in relazione al presunto cartello segreto, ovvero informazioni su possibili domande future.



informazioni, agli accertamenti ispettivi, alle convocazioni in audizione, alle diffide, alle misure cautelari e alle decisioni con impegni adottate dall'autorità richiedente in relazione all'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE. D'altro canto, il comma 2 del medesimo articolo dispone che l'Autorità può richiedere alle altre autorità nazionali garanti della concorrenza dei paesi dell'Unione Europea di esercitare i poteri di indagine ad esse conferiti dal diritto nazionale al fine di accertare un'eventuale inottemperanza, da parte di imprese o associazioni di imprese, alle richieste di informazioni, gli accertamenti ispettivi, le convocazioni in audizione, le diffide, le misure cautelari e le decisioni con impegni adottate dall'Autorità in relazione all'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE. Il comma 3 del medesimo articolo precisa, inoltre, che l'AGCM trasmette all'autorità richiedente le informazioni raccolte ai sensi del comma 1 e utilizza come mezzo di prova le informazioni ad essa trasmesse da altre autorità ai sensi del comma 2, fatte salve le garanzie di cui all'articolo 12 del regolamento (CE) n. 1/2003.

I commi 1 e 2 dell'articolo 15-*nonies* (*Richieste di notifica*), elencano, rispettivamente, gli atti che l'AGCM, su richiesta di altre autorità nazionali garanti della concorrenza, notifica ai destinatari sul territorio nazionale e gli atti che l'AGCM può richiedere alle altre autorità nazionali garanti della concorrenza di notificare ai destinatari sul territorio nazionale dell'autorità adita¹².

L'articolo 15-*decies* (*Richieste di esecuzione delle decisioni che impongono sanzioni o penalità di mora*), comma 1, dispone che l'AGCM, su richiesta di altre autorità nazionali garanti della concorrenza, adotta in raccordo con le competenti amministrazioni le misure necessarie ad assicurare l'esecuzione delle decisioni definitive che impongono sanzioni o penalità di mora adottate dall'autorità richiedente in relazione all'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE, qualora l'autorità richiedente, dopo aver compiuto ragionevoli sforzi nel proprio territorio, abbia accertato che l'impresa o l'associazione di imprese nei cui confronti la sanzione o la penalità di mora è esecutiva, non dispone di beni sufficienti nello Stato membro dell'autorità richiedente per consentire il recupero di detta sanzione o penalità di mora. Il comma 2 del medesimo articolo precisa che, quando l'impresa o l'associazione di imprese nei cui confronti la sanzione o la penalità di mora è esecutiva è stabilita in Italia, l'AGCM, su istanza dell'autorità richiedente, può comunque prestare assistenza per dare esecuzione alle decisioni definitive che impongono sanzioni o penalità di mora adottate dall'autorità richiedente in relazione all'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE. Il comma 3 del medesimo articolo dispone che l'AGCM può richiedere alle autorità competenti all'uopo designate dagli altri paesi dell'Unione Europea di assicurare l'esecuzione delle decisioni definitive che impongono sanzioni o penalità di mora adottate dall'Autorità in relazione all'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE. Il comma 4 del medesimo articolo specifica, infine, che le questioni relative ai termini di prescrizione per l'esecuzione di sanzioni e penalità di mora sono disciplinate dal diritto nazionale dello Stato membro dell'autorità richiedente. Il comma 5 del medesimo articolo precisa, inoltre, che ai fini del presente articolo si considerano decisioni definitive quelle non più suscettibili di essere impugnate con mezzi ordinari.

L'articolo 15-*undecies* (*Procedura di cooperazione*), comma 1, prescrive che l'AGCM dà seguito alle richieste di notifica e alle richieste di esecuzione delle decisioni che impongono sanzioni o penalità di mora, senza indebito ritardo, utilizzando uno "strumento uniforme" corredato di una copia dell'atto da notificare o a cui dare esecuzione. Il comma 2 del medesimo articolo illustra il

¹² In entrambi i casi si tratta dei seguenti atti: (a) le comunicazioni delle risultanze istruttorie riguardanti una presunta infrazione degli articoli 101 e 102 del TFUE e le decisioni che applicano tali articoli; (b) qualsiasi altro atto procedimentale adottato nell'ambito del procedimento istruttorio che debba essere notificato a norma del diritto nazionale; (c) qualsiasi altra documentazione pertinente relativa all'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE, inclusa la documentazione relativa all'esecuzione delle decisioni che applicano sanzioni o penalità di mora.



contenuto dello "strumento uniforme" sopra menzionato¹³. Il comma 3 del medesimo articolo illustra il contenuto ulteriore dello "strumento uniforme", con riferimento alle richieste di esecuzione delle decisioni che impongono sanzioni o penalità di mora¹⁴. Il comma 4 del medesimo articolo prescrive che lo "strumento uniforme" è trasmesso all'AGCM in lingua italiana, salvo diverso accordo bilaterale tra l'AGCM e l'autorità richiedente. Il comma 5 del medesimo articolo specifica che lo "strumento uniforme" costituisce l'unica base delle misure di esecuzione adottate dall'AGCM e che esso non è oggetto di alcun atto di riconoscimento, completamento o sostituzione. Il comma 6 del medesimo articolo prescrive due ipotesi tassative in cui l'autorità adita non è tenuta a dare esecuzione alla richiesta formulata da un'altra autorità nazionale garante della concorrenza¹⁵. Se l'AGCM intende rifiutare una richiesta di assistenza o chiede ulteriori informazioni, contatta l'autorità richiedente. Il comma 7 del medesimo articolo contempla la facoltà dell'AGCM di richiedere che l'autorità richiedente sostenga tutti i costi aggiuntivi ragionevoli, compresi i costi di traduzione, retributivi e amministrativi, in relazione alle misure adottate. Il comma 8 del medesimo articolo si avvale della possibilità, prevista dall'art. 27, comma 8, della direttiva, di recuperare le spese dell'esecuzione direttamente dalla sanzione riscossa per conto dell'autorità richiedente, ovvero – nell'ipotesi in cui l'esecuzione dovesse rivelarsi infruttuosa – dall'autorità richiedente. Tale impostazione è condivisa dall'AGCM e risulta peraltro in linea con la legislazione nazionale in materia di riscossione coattiva del debito fiscale¹⁶ e con i principi generali del codice di procedura civile¹⁷. Il comma 9 del medesimo articolo dispone che il recupero di suddetti importi avviene in euro, secondo le disposizioni applicabili nel diritto nazionale. Il comma 10 del medesimo articolo prevede infine che l'Autorità possa convenire, su base di reciprocità, la rinuncia al recupero dei suddetti costi nei confronti delle altre autorità nazionali di concorrenza dei paesi dell'Unione Europea. In questo modo si consente – su base volontaria e a condizione di reciprocità – la compensazione *ex ante* delle spese che le autorità di concorrenza sostengono per prestarsi vicendevolmente assistenza. Potrebbe infatti realizzarsi, per questa via, una rilevante semplificazione dell'attività amministrativa, evitando non trascurabili oneri connessi alla rendicontazione e al saldo transfrontaliero delle spese sostenute, nonché l'ingiustificata divergenza di trattamento in funzione del contesto nel quale si esercitano poteri istruttori per conto delle altre autorità.

L'articolo 15-*duodecies* (*Competenza e legislazione applicabile*), comma 1, individua due casi in cui le controversie rientrano nella competenza degli organi competenti dello Stato membro dell'autorità richiedente e sono disciplinate dal diritto di tale Stato membro¹⁸. Il comma 2 del medesimo articolo precisa che le controversie riguardanti le misure di esecuzione adottate nello Stato membro dell'autorità adita o la validità di una notifica effettuata dall'autorità adita rientrano

¹³ In particolare, lo strumento uniforme indica i seguenti elementi: a) la denominazione, l'indirizzo conosciuto del destinatario e altre informazioni utili alla sua identificazione; b) un riassunto dei fatti e delle circostanze pertinenti; c) un riassunto della copia acclusa dell'atto da notificare o a cui dare esecuzione; d) la denominazione, l'indirizzo e altri dati di contatto dell'autorità adita; e e) il termine entro cui si dovrebbe effettuare la notifica o l'esecuzione, quali i termini decadenziali previsti dalla legge o i termini di prescrizione.

¹⁴ In particolare, oltre ai requisiti di cui al comma 2, lo strumento uniforme contiene quanto segue: a) le informazioni relative alla decisione che consente l'esecuzione nello Stato membro dell'autorità richiedente; b) la data in cui la decisione è diventata definitiva; c) l'importo della sanzione o penalità di mora; e d) le informazioni che attestano gli sforzi ragionevoli compiuti dall'autorità richiedente per dare esecuzione alla decisione nel proprio territorio. Il requisito di cui alla lettera d) non si applica alle richieste formulate ai sensi dell'articolo 15-decies, comma 2, della presente legge.

¹⁵ La prima ipotesi riguarda il caso in cui la richiesta non è conforme alle disposizioni del presente articolo. La seconda ipotesi ricorre laddove l'Autorità adduca validi motivi che dimostrino come l'esecuzione della richiesta sarebbe manifestamente contraria all'ordine pubblico.

¹⁶ Si veda l'articolo 1, comma 803 della legge n. 160 del 2019 (legge di bilancio 2019).

¹⁷ Cfr. articolo 95 CPC.

¹⁸ Qualora le controversie riguardino: a) la legittimità di un atto da notificare ai sensi dell'articolo 15-nonies o di una decisione cui dare esecuzione ai sensi dell'articolo 15-decies; e b) la legittimità dello strumento uniforme che consente l'esecuzione nello Stato membro dell'autorità adita.



nella competenza degli organi competenti dello Stato membro dell'autorità adita e sono disciplinate dal diritto di tale Stato membro.

Articolo 1, comma 9, che integra l'articolo 23 della legge n. 287/90.

L'integrazione proposta all'articolo 23 è volta a precisare il contenuto della relazione annuale che l'Autorità presenta al Presidente del Consiglio dei Ministri entro il 31 marzo di ogni anno, al fine di bilanciare l'ampia sfera di indipendenza dell'Autorità con un onere di "rendicontazione" rispetto all'attività dei membri e l'utilizzo delle risorse finanziarie¹⁹. Il comma 1-bis dell'art. 23 prevede inoltre che la relazione annuale sia resa disponibile al pubblico sul sito internet dell'Autorità.

Articolo 1, comma 10, che introduce una serie di articoli dopo l'articolo 31 della legge n. 287/90.

Le integrazioni proposte sono finalizzate ad adeguare il vigente regime giuridico in materia di prescrizione, al fine di garantire l'efficace applicazione decentrata delle norme *antitrust* del Trattato nell'ambito della rete europea della concorrenza. Come noto, il diritto italiano non prevede termini di prescrizione assoluti in materia di concorrenza, in quanto l'articolo 28 della legge n. 689/1981, cui rinvia l'articolo 31 della legge n. 287/90, dispone semplicemente che *il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione. L'interruzione della prescrizione è regolata dalle norme del codice civile*. Il disegno di legge di delegazione europea 2019, nell'enunciare i principi e i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi in fase di recepimento, intende colmare tale lacuna stimolando un ulteriore allineamento della disciplina nazionale della prescrizione in materia di procedimenti *antitrust* con il paradigma del Regolamento 1/2003. In particolare, l'articolo 1, comma 6, lettera e), del disegno di legge in questione dispone *che il termine di prescrizione per l'irrogazione della sanzione da parte dell'Autorità sia interrotto dagli eventi di cui all'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva UE 2019/1 e che, in analogia con quanto previsto dal regolamento CE 1/2003, la prescrizione operi comunque alla scadenza del termine doppio di quello originariamente previsto, fatte salve le cause di sospensione di cui al medesimo articolo 29, paragrafo 2*.

In coerenza con tali indicazioni, l'articolo 31-bis, comma 1, opera una scelta nel senso dell'interruzione del termine prescrizione per l'irrogazione delle sanzioni per l'intera durata del procedimento istruttorio pendente dinanzi a un'altra autorità nazionale garante della concorrenza o alla Commissione europea. Il comma 3 del medesimo articolo prevede l'applicazione di un termine assoluto di durata decennale. Infine, il comma 4 associa un effetto sospensivo alla pendenza di un ricorso giurisdizionale, in linea con il disposto dell'articolo 25, comma 6, del Regolamento CE 1/2003.

Il disposto di cui all'articolo 31-ter prospetta un'estensione del regime di tutela di talune categorie di documenti contenuti nel fascicolo istruttorio dell'autorità procedente, sul modello della direttiva 2014/104/UE riguardante le controversie in sede civile per il risarcimento del danno da illecito concorrenziale. In particolare, l'accesso alle dichiarazioni connesse ad un programma di trattamento favorevole ovvero alle proposte di transazione è concesso soltanto alle parti oggetto del procedimento ed unicamente ai fini dell'esercizio dei loro diritti di difesa. Al fine di evitare incertezze interpretative, il comma 1 dell'art. 31-ter specifica cosa debba intendersi per "proposta di transazione", riproducendo la definizione fornita dalla direttiva all'art. 2, comma 1, numero 18).

¹⁹ In particolare, il comma 1-bis dell'art. 23 prescrive che la relazione annuale include informazioni circa la nomina e la rimozione dei membri dell'Autorità, l'importo della dotazione finanziaria di cui all'articolo 10, comma 7-ter, della presente legge, per l'anno in questione e la variazione di tale importo rispetto agli anni precedenti.



L'articolo 31-*quater* (*Interazione tra le domande di non applicazione delle sanzioni e le sanzioni imposte alle persone fisiche*) è volto a coordinare la concessione del beneficio clemenziale in sede amministrativa all'impresa che cooperando con l'Autorità consente la scoperta e la repressione di un illecito *antitrust* e le conseguenze in relazione all'applicabilità delle sanzioni penali nei confronti dei dipendenti e degli amministratori della medesima impresa, nelle ipotesi in cui le condotte costitutive della violazione concorrenziale integrino una fattispecie di reato.

Posto che tale assenza di coordinamento diluisce in misura apprezzabile gli incentivi delle imprese ad aderire al programma di clemenza operato dall'Autorità, quando la rivelazione della propria partecipazione ad un cartello segreto esponga comunque il personale dell'impresa richiedente al procedimento penale, l'articolo 23 della direttiva impone agli Stati membri di colmare tale lacuna individuando le condizioni al ricorrere delle quali l'accesso al programma di clemenza nel procedimento amministrativo determina l'immunità delle persone fisiche dalle sanzioni che potrebbero essere loro imposte in procedimenti amministrativi e giudiziari, anche penali, in relazione alla loro partecipazione al cartello segreto cui si riferisce la domanda di clemenza.

A tal proposito, l'articolo 31-*quater*, comma 1, sulla falsariga dell'art. 323-*ter* del Codice Penale, individua una nuova causa di non punibilità degli illeciti di cui agli articoli 353, 353-bis, 354 e 501 del Codice Penale, operante al ricorrere delle condizioni previste nel diritto dell'Unione²⁰.

Articolo 2 che modifica l'articolo 10, commi 5 e 8, del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998 n. 217 – Regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

L'abrogazione dei commi 5 e 8 dell'articolo 10 del d.P.R. n. 217/98 risulta necessaria al fine di allineare la disciplina in materia di poteri ispettivi dell'Autorità, ora inserita con modifiche nei commi 2-*quater* e 2-*septies* dell'art. 14 della legge n. 287/90.

Inoltre, si prevede al comma 2 che, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sono apportate al decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217, le modifiche e le integrazioni necessarie per assicurarne il coordinamento con la legge n. 287 del 1990.

Articolo 3

L'articolo reca disposizioni transitorie e finali, prevedendo che in ragione delle nuove competenze attribuite all'AGCM ai sensi dell'art. 1 del presente decreto, la pianta organica dell'AGCM è incrementata in misura di 25 unità di ruolo.

Ai relativi oneri si provvede mediante le risorse come individuate ai sensi dell'articolo 10, comma 7-*ter* della legge n. 287 del 1990 derivanti dall'incremento dei contributi a carico degli operatori sottoposti alla vigilanza dell'AGCM, ai sensi dell'articolo 10, commi 7-*ter* e 7-*quater* della legge n. 287 del 1990, nonché tramite riduzione e razionalizzazione delle spese dell'AGCM.

²⁰ In particolare, non sono punibili gli attuali ed ex direttori, amministratori e altri membri del personale delle imprese, che in relazione alla partecipazione a un cartello segreto abbiano commesso taluno dei fatti previsti dagli articoli 353, 353-bis, 354 e 501 del Codice Penale, se: (a) tali imprese abbiano presentato all'Autorità ovvero - per le fattispecie che ricadono nell'ambito di applicazione dell'articolo 101 del TFUE - alla Commissione Europea o ad altra autorità nazionale di concorrenza di un paese dell'Unione Europea una domanda di non applicazione delle sanzioni ai sensi dell'articolo 15-bis della presente legge in relazione al medesimo cartello segreto e tale domanda soddisfi i requisiti di cui all'articolo 15-bis, comma 3, lettere b) e c); (b) gli attuali ed ex direttori, gli amministratori e gli altri membri del personale in questione collaborino attivamente con l'autorità della concorrenza che persegue il caso; (c) tale domanda è stata presentata in un momento anteriore a quello in cui gli attuali ed ex direttori, gli amministratori e gli altri membri del personale in questione abbiano avuto notizia che nei loro confronti sono svolte indagini in relazione a tali fatti; (d) gli attuali ed ex direttori, gli amministratori e gli altri membri del personale in questione collaborano attivamente a tale riguardo con il pubblico ministero, fornendo indicazioni utili e concrete per assicurare la prova del reato e individuare gli altri responsabili.



RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA

Lo schema di decreto legislativo recepisce la direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che conferisce alle autorità degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno.

La direttiva summenzionata, oggetto del presente recepimento, intende armonizzare gli strumenti e i poteri a disposizione delle Autorità garanti della concorrenza degli Stati membri (ANC) al fine di renderli più efficaci nel contrastare condotte anticoncorrenziali, sul modello di quelli attribuiti alla Commissione europea dal regolamento (CE) n. 1/2003 nei procedimenti di sua competenza.

In merito ai profili di **interesse finanziario**, l'articolo 6, comma 2, della legge di delegazione europea 2019-2020 prevede che dall'attuazione dell'articolo *non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato provvede all'adempimento dei compiti derivanti dall'esercizio della delega nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie.*

Al riguardo, l'articolo 1, comma 3, dello schema in esame che introduce l'articolo 14, comma 2-*septies* nella 287/1990, prevede la possibilità per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato di avvalersi della Guardia di finanza nell'ambito delle procedure istruttorie di pertinenza, volte ad assicurare il corretto funzionamento del mercato interno. Tale possibilità di avvalimento è già contemplata dall'art. 10, comma 8, del d.P.R. 217/1998 (Regolamento recante norme in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato), che lo schema di decreto legislativo in oggetto intende abrogare, riproducendone i contenuti nell'art. 14 della legge n. 287/1990.

Per quanto sopra, pur in considerazione dell'ampliamento delle attribuzioni dell'AGCM previste dallo schema di provvedimento in rassegna, si rappresenta che la suddetta collaborazione prestata dalla Guardia di finanza potrà essere garantita nell'ambito dell'ordinaria azione di servizio, avvalendosi delle risorse umane, finanziarie e strumentali già previste a legislazione vigente e, conseguentemente, senza che dalla stessa derivino nuovi o maggiori oneri.

Inoltre, si evidenzia che l'articolo 5, par. 1, della direttiva (UE) 2019/1 prevede che l'AGCM sia dotata di personale qualificato e di sufficienti risorse per l'efficace svolgimento dei maggiori compiti previsti [art. 6, comma 1, lettera f) della legge di delegazione europea]. La norma è, altresì, corredata di clausola di neutralità finanziaria (comma 2), in quanto nell'ordinamento nazionale il finanziamento dell'AGCM è garantito, senza oneri per il bilancio dello Stato, dalle contribuzioni a carico delle imprese, già previste dalla legge, che non sono oggetto di intervento di modifica a seguito del recepimento della direttiva. In particolare, l'art. 10, comma 7-ter, della legge n. 287/90 reca i criteri per il calcolo della contribuzione a carico delle imprese in ragione del fatturato (società di capitali con ricavi totali superiori a cinquanta milioni di euro), con limiti massimi previsti dalla medesima disposizione.

Per far fronte ai predetti più ampi e/o nuovi poteri e compiti, si stima che sia necessario dotare l'AGCM di ulteriori 25 risorse di personale per una spesa che viene indicata in 2,65 milioni di euro annui. Tale personale si ripartisce in 15 funzionari della carriera direttiva e 10 unità operative, da assumere al livello iniziale, corrispondente al livello 6 delle rispettive tabelle stipendiali per una spesa che ha una proiezione decennale complessiva che va da euro 2.402.515 sul primo anno (2021) ad euro 3.866.123 sull'ultimo anno del decennio considerato (2030). Per una puntuale quantificazione degli oneri per ciascuna annualità per il decennio considerato, si rinvia alla tabella che riporta il dettaglio dei costi relativi ai potenziali nuovi dipendenti (15 Funzionari e 10 Impiegati) previsti in un arco temporale di dieci anni. Nella tabella è riportata la specifica delle somme afferenti le competenze annuali ordinarie, le competenze accessorie e gli oneri a carico del datore di lavoro. A riepilogo dei dati sopra menzionati si rinvia alla tabella di seguito che indica, sinteticamente, le competenze lorde e il costo aziendale per anno.





Riepilogo costo 15 funzionari e 10 impiegati assunti al livello iniziale

| | | | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | TOTALE |
|----|--------|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| n. | FE | Competenza M550 | 999.363,85 | 1.139.715,85 | 1.203.929,15 | 1.273.279,17 | 1.344.756,23 | 1.419.381,02 | 1.499.503,04 | 1.583.892,11 | 1.718.836,59 | 1.819.332,92 | 1.899.910,90 | 15.867.020,83 |
| | | Costo Azienda | 1.490.942,34 | 1.685.333,01 | 1.741.723,89 | 1.820.646,87 | 1.932.897,59 | 2.090.780,13 | 2.130.193,59 | 2.231.136,21 | 2.441.391,74 | 2.577.817,32 | 2.695.649,15 | 22.794.607,73 |
| a. | IG | Competenze M550 | 464.057,30 | 522.492,41 | 534.665,35 | 570.581,12 | 607.507,86 | 645.045,43 | 679.988,96 | 719.395,16 | 799.457,93 | 800.143,42 | 841.456,72 | 7.144.779,11 |
| | | Costo Azienda | 678.569,81 | 747.281,87 | 783.806,71 | 812.662,96 | 832.650,86 | 873.653,88 | 861.067,10 | 1.014.684,11 | 1.088.963,27 | 1.124.195,11 | 1.180.278,02 | 10.127.643,33 |
| | TOTALE | Competenze M550 | 1.463.421,15 | 1.662.208,26 | 1.738.594,50 | 1.843.860,29 | 1.951.754,10 | 2.064.430,45 | 2.169.582,01 | 2.293.287,27 | 2.478.294,52 | 2.619.476,34 | 2.740.367,62 | 23.011.799,94 |
| | | Costo Azienda | 2.169.512,15 | 2.432.614,88 | 2.525.530,60 | 2.633.309,83 | 2.795.548,45 | 2.964.434,01 | 3.001.260,69 | 3.245.820,31 | 3.530.354,92 | 3.702.013,43 | 3.875.927,17 | 32.922.251,06 |

I suddetti maggiori oneri assunzionali, che vengono riportati nella previsione normativa in relazione a ciascuna annualità (2021-2030), saranno interamente coperti dal corrispondente incremento delle risorse derivanti dai contributi di cui all'art. 10, comma 7-ter e 7-quater, della 10 ottobre 1990, n. 287.

L'incremento del contributo a carico degli operatori sottoposti alla vigilanza dell'AGCM, da destinare a copertura degli oneri derivanti dall'assunzione in servizio di n. 15 funzionari e n. 10 impiegati al livello iniziale è stimato come segue:

- per l'anno 2021 è stimato un incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0017 per mille, corrispondente a 2.402.516 euro, pari ai maggiori oneri previsti;
- per l'anno 2022 è stimato un incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0018 per mille, corrispondente a 2.505.531 euro, pari ai maggiori oneri previsti;
- per l'anno 2023 è stimato un incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0019 per mille, corrispondente a 2.649.109 euro, pari ai maggiori oneri previsti;
- per l'anno 2024 è stimato un incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0020 per mille, corrispondente a 2.795.589 euro, pari ai maggiori oneri previsti;
- per l'anno 2025 è stimato un incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0021 per mille, corrispondente a 2.944.435 euro, pari ai maggiori oneri previsti;
- per l'anno 2026 è stimato un incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0022 per mille, corrispondente a 3.091.251 euro, pari ai maggiori oneri previsti;
- per l'anno 2027 è stimato un incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0023 per mille, corrispondente a 3.245.721 euro, pari ai maggiori oneri previsti;
- per l'anno 2028 è stimato un incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0025 per mille, corrispondente a 3.510.356 euro, pari ai maggiori oneri previsti;
- per l'anno 2029 è stimato un incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0027 per mille, corrispondente a 3.702.013 euro, pari ai maggiori oneri previsti;
- per l'anno 2030 è stimato un incremento dell'aliquota del contributo dello 0,0028 per mille, corrispondente a 3.866.124 euro, pari ai maggiori oneri previsti.

L'incremento delle risorse derivanti dai contributi di cui all'art. 10, comma 7-ter e 7-quater, della 10 ottobre 1990, n. 287, risulta congruo per la copertura dei maggiori oneri assunzionali indicati nello schema di decreto e nella medesima relazione. Inoltre, i suddetti oneri risultano sostenibili, in quanto l'attuale aliquota di contribuzione risulta molto al di sotto del limite massimo previsto dall'articolo 10, comma 7-quater della legge 287/1990.



In considerazione del fatto che il previsto aumento del contributo a carico delle società di capitale con fatturato superiore a 50 milioni di euro rimarrà molto al di sotto del limite massimo previsto, non vi saranno effetti indotti sulla redditività delle imprese ad essa soggette; vi saranno, peraltro, effetti positivi di gettito I.I.D.D. e Irpef connessi al previsto incremento assunzionale, sebbene non specificamente stimati.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito

POSITIVO

NEGATIVO

3 AGO. 2021

Il ~~Perito~~ Ingegnere Generale dello Stato





ANALISI TECNICO-NORMATIVA

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA (UE) 2019/1 CHE CONFERISCE ALLE AUTORITA' DEGLI STATI MEMBRI POTERI DI APPLICAZIONE PIU' EFFICACE E CHE ASSICURA IL CORRETTO FUNZIONAMENTO DEL MERCATO INTERNO.

Referente

DIREZIONE GENERALE PER IL MERCATO, LA CONCORRENZA, LA TUTELA DEL CONSUMATORE E LA NORMATIVA TECNICA

Divisione IV – Promozione della concorrenza, semplificazioni per le imprese e servizi assicurativi.

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

L'allegato schema di provvedimento, nel rispetto dei principi e criteri indicati dall'art. 6 del disegno di legge C.2757 recante Delega al Governo per il recepimento della direttiva europea e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020, recepisce le novità contenute nella direttiva (UE) 2019/1, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno, intende armonizzare gli strumenti e i poteri a disposizione delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri (cd. ANC) al fine di renderli più efficaci nel contrastare le condotte anticoncorrenziali, sul modello di quelli attribuiti alla Commissione europea dal regolamento (CE) n. 1/2003 nei procedimenti di sua competenza. In tale prospettiva, pertanto, il medesimo schema di provvedimento mira a garantire maggiore efficacia nell'applicazione degli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in quanto la direttiva (UE) 2019/1 prescrive la necessità di consolidare la posizione istituzionale delle ANC e al tempo stesso garantire la convergenza delle procedure e delle sanzioni nazionali applicabili alle violazioni delle norme antitrust. Lo schema di provvedimento appare, quindi, coerente con il programma di governo.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il quadro normativo nazionale di riferimento è costituito dalla legge 10 ottobre 1990 n. 287, recante norme per la tutela della concorrenza, nonché dal decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217, recante Regolamento in materia di procedure istruttorie e di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Secondo la legge n. 287/90 l'Autorità ha competenze in materia di: a) intese restrittive della concorrenza; b) abusi di posizione dominante; c) operazioni di concentrazione che comportano la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in misura sostanziale e duratura la concorrenza; d) normative nazionali e locali in contrasto con le regole di concorrenza, attraverso segnalazioni e pareri per stimolare Parlamento, Governo, Regioni e, in generale, la pubblica amministrazione, affinché orientino le proprie decisioni ai principi della libera concorrenza. L'Autorità è anche legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti e i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato (Art. 21 bis della legge n. 287/90 introdotto con l'art. 35 del decreto-legge 201/2011 convertito, con modifiche, dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214); e) possibili distorsioni della concorrenza in determinati settori economici, sulle quali l'Autorità interviene svolgendo indagini conoscitive di natura generale; f) separazione societaria delle imprese che operano in regime di monopolio e che esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale, laddove intendano operare in settori diversi (Art.8, comma 2 bis della legge 287/90 introdotto dall'articolo 11 della legge 5 marzo 2001 n. 57).



L'Autorità applica le disposizioni della legge n. 287/90 in materie di intese, abusi di posizione dominante e concentrazioni tra imprese, in attuazione dell'articolo 41 della Costituzione, interpretando le norme nazionali secondo i principi dell'*ordinamento comunitario in materia di disciplina della concorrenza*, raccordandosi con la Commissione Europea e le altre autorità nazionali dei Paesi membri attraverso la partecipazione alla Rete ECN (European Competition Network).

Il DPR n. 217/1998 disciplina le procedure istruttorie in materia di concorrenza e si applica ai procedimenti in materia di intese, abusi di posizione dominante e concentrazioni, nonché alle indagini conoscitive di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

L'intervento proposto modifica la citata legge 10 ottobre 1990 n. 287, in particolare, gli articoli 10, 12, 14, 14-bis, 14-ter, 15, 23 e introduce nella medesima legge gli articoli da 15-bis a 15-duodecies nonché da 31-bis a 31-quater.

Contestualmente, l'intervento proposto modifica il citato decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217 e, in particolare, l'art. 10.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

L'intervento è compatibile con i principi costituzionali vigenti in materia.

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

L'intervento non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie o a statuto speciale né con quelle degli enti locali.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

L'intervento, come sopra evidenziato, non coinvolge le funzioni delle regioni e degli enti locali, apparendo dunque compatibile con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'art. 118, comma 1, della Costituzione.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

Si conferma l'assenza di rilegificazioni, nonché delegificazione e strumenti di semplificazione normativa.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Non esistono progetti di legge all'esame del Parlamento su materia analoga.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.



Non risulta che sussistono giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto né altra giurisprudenza rilevante in merito.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

1) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

L'intervento è proposto per conformare le disposizioni legislative e regolamentari nazionali al contenuto della direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che conferisce alle Autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno, il cui termine di recepimento scade il 4 febbraio 2021.

2) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risulta che siano in corso procedure d'infrazione in materia.

3) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali

L'intervento non appare in contrasto con gli obblighi internazionali dell'Italia.

4) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non si rinvencono indicazioni giurisprudenziali della Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto e non risultano pendenti giudizi innanzi alla stessa.

5) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

L'intervento non ha alcuna interferenza con gli indirizzi prevalenti della Corte europea dei Diritti dell'Uomo.

6) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Non sono note, allo stato attuale, indicazioni specifiche fornite in merito.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Nello schema di decreto si è scelto di non prevedere l'integrale trasposizione nel diritto italiano delle definizioni di cui all'articolo 2 della Direttiva (UE) 2019/1. Tale scelta appare coerente con la struttura della legge n. 287/90, che a sua volta non contiene un esaustivo impianto definitorio, ma stabilisce il generale criterio ermeneutico per cui "l'interpretazione delle norme contenute nel presente titolo è effettuata in base ai principi dell'ordinamento delle Comunità europee in materia di disciplina della concorrenza", rinviando quindi alla giurisprudenza delle corti dell'Unione.

In tal senso si fa presente che la Commissione Europea ha chiarito che il recepimento testuale dell'articolo 2 della Direttiva non fosse necessario al fine di garantirne la corretta trasposizione: spettando quindi ai Paesi membri valutare, in relazione alle singole nozioni ivi definite, l'opportunità

di prevedere norme definitorie ad hoc nel diritto interno, alla luce della necessità di orientare il giudice nazionale.

Nello schema, pertanto, sono state inserite nella legge n. 287/90 le sole definizioni di “cartello segreto” e “proposta di transazione”, di cui all’art. 1, rispettivamente, comma 7 e comma 10.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

Il testo fa corretto riferimento alla legislazione vigente atteso che il medesimo reca la puntuale indicazione delle norme della legge n. 287/1990 ovvero del DPR 30 aprile 1998, n. 217 oggetto di modifica, integrazione, aggiunta o abrogazione.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Il ricorso alla tecnica della novella è stato necessario per introdurre modificazioni e integrazioni alla legge n. 287/1990.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell’atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Le abrogazioni regolamentari connesse all’adozione del nuovo decreto sono state espressamente indicate nel testo proposto.

5) Individuazione di disposizioni dell’atto normativo aventi effetto retroattivo o di riviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

L’intervento non ha effetto retroattivo né di riviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatoria rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Sul medesimo oggetto non sono state conferite ulteriori deleghe, anche a carattere integrativo o correttivo.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Non sono previsti ulteriori specifici provvedimenti attuativi.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell’aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all’Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Non è stata rilevata la necessità di tale intervento.



RELAZIONE AIR

Provvedimento:

Schema di Decreto legislativo recante “Attuazione della direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno”.

Amministrazione competente:

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Referente dell’amministrazione competente: Ufficio Legislativo.

SINTESI DELL’AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Il provvedimento recepisce la direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2018 che conferisce alle Autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno (di seguito “direttiva”). La direttiva in argomento intende armonizzare gli strumenti e i poteri a disposizione delle Autorità garanti della concorrenza degli Stati membri (ANC) al fine di renderli più efficaci nel contrastare condotte anticoncorrenziali, sul modello di quelli attribuiti alla Commissione europea dal regolamento (CE) n. 1/2003 nei procedimenti di sua competenza.

Il decreto legislativo in esame consente, dunque, di procedere all’adeguamento delle disposizioni nazionali in materia di tutela della concorrenza e del mercato e, conseguentemente, di armonizzare l’intero sistema, eliminando incertezze interpretative: attualmente, infatti, le procedure per l’applicazione delle norme in materia di concorrenza da parte delle ANC risultano ampiamente disciplinate dal diritto nazionale, con la conseguenza che le condotte anticoncorrenziali sono accertate e vietate sulla base di procedure e sanzioni differenti. Nonostante molti Stati membri abbiano allineato volontariamente le loro norme, in misura più o meno ampia, alle procedure stabilite per la Commissione nel citato regolamento (CE) n. 1/2003, permangono ancora notevoli differenze in gran parte dovute alle disparità nella posizione istituzionale e nel livello di autonomia delle ANC nei singoli Stati membri.

Al fine di migliorare l’applicazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza, si ritiene necessario consolidare la posizione istituzionale delle ANC e al tempo stesso garantire la convergenza delle procedure e delle sanzioni nazionali applicabili alle violazioni delle norme *antitrust*.

In particolare, con il provvedimento in esame si intende garantire che l’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM):

1. disponga di strumenti di indagine e decisionali efficaci e dei poteri necessari per raccogliere qualunque prova pertinente, tenendo conto anche delle nuove tecnologie digitali;
2. sia in grado di imporre sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di violazioni delle norme *antitrust*, anche nei confronti di imprese che non abbiano sede legale nel territorio nazionale, dato il numero sempre crescente di società operanti a livello internazionale;
3. disponga di programmi di trattamento favorevole coordinati con quelli delle altre ANC, miranti ad incoraggiare le imprese a denunciare l’esistenza di cartelli illegali presentando prove al riguardo;
4. agisca in maniera autonoma e imparziale;
5. disponga di risorse finanziarie ed umane adeguate e sufficienti.

Infine, l’intervento si propone di incentivare la più stretta collaborazione tra la Commissione europea e le ANC nell’ambito della Rete europea della concorrenza (ECN).

L’intervento in esame è stato oggetto di confronti costanti ed approfonditi tra l’Amministrazione competente e l’AGCM (o Autorità), anche mediante la costituzione di un tavolo tecnico di confronto, che rappresenta il principale destinatario delle importanti novità normative in esame. In particolare, l’Amministrazione





competente ha interloquuto costantemente con l'Autorità, convocando diverse riunioni tecnico-operative del tavolo di confronto, nel corso delle quali sono state analizzate e valutate nel dettaglio le novità introdotte e le scelte più opportune, e condividendo gli schemi di provvedimento al fine di acquisire le osservazioni dell'Autorità.

A tal riguardo, l'Autorità ha espresso a più riprese l'apprezzamento in ordine all'impianto complessivo del provvedimento, ritenendolo coerente tanto con il testo della normativa euro-unitaria oggetto di trasposizione, quanto con la struttura della legislazione nazionale che si intende modificare. Inoltre, secondo l'Autorità, l'intervento delineato dall'Amministrazione competente risponde fedelmente ai criteri contenuti nel disegno di legge di delegazione europea e riflette in larga misura le indicazioni e gli auspici formulati dall'Autorità fin dalle prime fasi del negoziato.

Appare utile ricordare che nella valutazione d'impatto svolta dalla Commissione europea in sede di elaborazione della direttiva oggetto di recepimento, sono state esaminate quattro opzioni:

1. nessun intervento da parte dell'UE (scenario di base);
2. adozione unicamente di misure non vincolanti;
3. un intervento legislativo dell'UE per dotare le ANC dei mezzi e degli strumenti minimi necessari per un'applicazione efficace delle norme, accompagnato, se del caso, da misure non vincolanti e modalità di applicazione (**opzione prescelta**);
4. un intervento legislativo dell'UE per dotare le ANC di mezzi e strumenti dettagliati e uniformi.

A tal proposito, appare utile ribadire che nel corso delle consultazioni preliminari all'adozione della direttiva oggetto di recepimento, tutte le categorie coinvolte (comprese le imprese e le associazioni di categoria, gli studi legali, le organizzazioni di consumatori e le autorità pubbliche) hanno ritenuto opportuno intervenire per conferire alle ANC poteri di applicazione più efficace.

La previsione di norme minime che consentano alle ANC di far rispettare efficacemente le norme in materia di concorrenza permette di garantire un equilibrio tra il conseguimento degli obiettivi generali e specifici, evitando ogni interferenza indebita nelle competenze nazionali. Gli Stati membri, infatti, possono continuare a prevedere disposizioni più stringenti e adattare le norme alle specificità nazionali.

La valutazione dei benefici dell'opzione prescelta, in termini qualitativi e quantitativi, indica che i benefici superano di gran lunga i costi di attuazione: in particolare, conferire alle ANC poteri più pregnanti nello svolgimento dei propri compiti, dotandole di mezzi e strumenti minimi, risulterebbe in un'applicazione più efficace delle regole di concorrenza dell'UE e contribuirebbe a diffondere ulteriormente la cultura della concorrenza in Europa. Ne risulterebbero mercati concorrenziali più aperti, in cui le imprese possono competere in modo leale sulla base dei propri meriti, sono in grado di generare ricchezza, creare posti di lavoro e aumentare la loro attrattiva nei confronti degli investitori. Una concorrenza accresciuta stimola la produttività, che è un motore fondamentale della crescita economica.

Inoltre, un'applicazione più efficace delle norme in materia di concorrenza tutela i consumatori europei 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 a prezzi abbordabili.

L'istituzione di norme minime comuni riguardanti gli strumenti di indagine e di imposizione di sanzioni permetterebbe di limitare gli esiti disparati per le imprese e un'applicazione più prevedibile delle norme di concorrenza dell'UE da parte delle ANC.

Circa i costi dell'opzione prescelta, l'intervento in esame potrebbe generare dei costi supplementari per l'AGCM, ad esempio per la formazione del personale e la familiarizzazione con le modifiche introdotte, nonché per dotarsi dei necessari strumenti informatici, ma si prevede che tali costi siano trascurabili alla luce della situazione di partenza.

D'altro canto, le imprese dovrebbero far fronte a costi di adeguamento iniziali limitati (variabili a seconda dello Stato membro in cui esercitano le loro attività) per familiarizzare con le nuove norme procedurali. Nel contempo, tuttavia, si prevede un abbassamento dei costi di adeguamento ai diversi ordinamenti giuridici degli Stati membri a carico delle imprese che svolgono un'attività transfrontaliera.

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE



La legge 10 ottobre 1990, n. 287 recante norme per la tutela della concorrenza e del mercato (Legge n. 287/90), in analogia con quanto previsto dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), vieta i comportamenti anticoncorrenziali sotto forma di (i) accordi e procedure commerciali che limitano la concorrenza (art. 2); (ii) abuso di posizione dominante (art. 3).

Ai sensi dell'articolo 1 della Legge n. 287/90, l'AGCM può applicare parallelamente in relazione a uno stesso caso gli articoli 101 e 102 del TFUE e gli articoli 2 e 3 della predetta legge in materia di intese restrittive della concorrenza e di abuso di posizione dominante. Occorre precisare che affinché una condotta ricada in uno dei divieti di cui agli articoli 101 e 102 TFUE, essa deve: (i) recare pregiudizio al commercio tra gli Stati membri (portata transfrontaliera); (ii) alterare la concorrenza nel mercato.

Ai sensi dell'articolo 2, sono vietati e nulli ad ogni effetto, gli accordi tra imprese (ad esempio, volti a fissare prezzi o a ripartire mercati), le associazioni di imprese e le pratiche concordate che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante. Si distinguono, a tal fine, le imprese orizzontali (o cartelli) tra imprese concorrenti dalle intese verticali che coinvolgono imprese operanti a diversi livelli della catena di produzione o distribuzione (ad esempio, fornitori e distributori).

Ai sensi dell'articolo 3, è vietato lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante all'interno del mercato nazionale o di una sua parte rilevante. In particolare, sono considerate abusive le pratiche che:

- impongono, direttamente o indirettamente, prezzi d'acquisto, di vendita o altre condizioni di transazione non eque;
- limitano la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori;
- applicano, nei rapporti commerciali con altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio concorrenziale;
- subordinano la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.

Il regolamento (CE) n. 1/2003, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza, ha introdotto un decentramento, in capo alle ANC e alle giurisdizioni nazionali *antitrust*, del sistema di controllo delle regole della concorrenza, in precedenza interamente affidato alla competenza della Commissione europea. In tal modo, il regolamento ha rafforzato il ruolo delle ANC nell'attuazione della normativa *antitrust*, permettendo alla Commissione di concentrarsi sull'accertamento delle violazioni più gravi aventi una dimensione transfrontaliera. Il criterio attualmente applicato è quello cd. "best or well placed" per cui la competenza a trattare singoli casi spetta all'autorità che meglio può esercitare i poteri ispettivi e acquisire i relativi documenti istruttori ed eventualmente intervenire per rimuovere la violazione.

Il suddetto regolamento ha istituito la Rete europea delle autorità *antitrust* (European Competition Network, "ECN"), costituita dalla Commissione europea e dalle ANC. L'ECN è stata istituita come *forum* per la discussione e la cooperazione tra le ANC per l'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE. Essa dovrebbe garantire una divisione del lavoro e un'applicazione efficace e coerente delle norme unionali in materia di concorrenza. In particolare, la Commissione europea e le ANC cooperano tra loro attraverso la Rete:

- informandosi reciprocamente sui nuovi casi e sulle decisioni di esecuzione previste;
- coordinando le indagini, ove necessario;
- aiutandosi reciprocamente nelle indagini;
- scambiando prove e altre informazioni;
- discutendo delle questioni di interesse comune.

Il regolamento (CE) n. 1/2003 ha contribuito a un'applicazione più rigorosa delle norme *antitrust* all'interno dell'U.E., modernizzando l'applicazione delle disposizioni, e ha consentito alle ANC e alle autorità giurisdizionali degli Stati membri di dare un maggior contributo all'applicazione delle norme europee in questo settore, realizzando un sistema di applicazione decentrata delle norme di concorrenza dell'U.E. Esso era inteso a garantire un'applicazione più efficace abilitando le ANC ad affiancare la Commissione nel compito di far rispettare le regole: in linea generale, la Commissione esamina gli accordi o le pratiche anticoncorrenziali che incidono sulla concorrenza in almeno tre Stati membri oppure quando è utile stabilire



un precedente a livello europeo, mentre le ANC si trovano nella posizione idonea per intervenire qualora la concorrenza venga pregiudicata in modo sostanziale sul loro territorio.

Sebbene nell'ultimo decennio le ANC abbiano significativamente contribuito ad incrementare l'applicazione della normativa *antitrust* euro-unionale¹, esse potrebbero fare di più: secondo la Commissione, esiste un chiaro nesso tra il ruolo delle ANC e la loro capacità di intervenire per far applicare le regole della concorrenza, da un lato, e il mantenimento della concorrenza sui mercati, dall'altro. In particolare, la Commissione ha individuato quattro nodi fondamentali che compromettono la capacità delle ANC di far attuare pienamente le norme e minano il sistema decentrato istituito dal regolamento (CE) n. 1/2003:

1. la mancanza di strumenti efficaci in materia di concorrenza;
2. la mancanza di poteri effettivi che permettano di infliggere ammende dissuasive;
3. la disparità tra i diversi programmi di trattamento favorevole in Europa che scoraggiano le imprese dal mettersi in regola;
4. l'assenza di garanzie del fatto che le ANC possano agire in maniera indipendente nel far applicare le regole di concorrenza dell'UE e dispongano delle risorse necessarie per svolgere i loro compiti.

Ma vi è di più, secondo i dati forniti dalla Commissione europea, ogni anno, l'esistenza di cartelli non scoperti provocherebbe perdite che vanno da 181 a 320 miliardi di euro, il che si traduce solitamente in un aumento dei prezzi tra il 17 e il 30%. La Commissione ha inoltre appurato che determinati settori risentono tuttora di una mancanza di concorrenza ovunque in Europa. In base a tali dati, la Commissione e le ANC hanno assegnato priorità alle pratiche anticoncorrenziali più gravi e dannose, in particolare i cartelli² e la lotta agli abusi di posizione dominante nei mercati liberalizzati come quello dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti. Nel dettaglio, le ANC hanno concentrato sui cartelli il loro impegno di applicazione delle norme (27%) e hanno fatto fronte a una quantità significativa di altre pratiche orizzontali (19%), inclusi scambi autonomi di informazioni che non facevano parte di un accordo di cartello più ampio. Le ANC sono state inoltre molto attive nella lotta alle pratiche verticali (27%), tra cui in particolare il sistema di prezzi imposti, le forme anticoncorrenziali di fornitura e di acquisto in esclusiva e le limitazioni del commercio parallelo.

L'applicazione dell'articolo 102 del TFUE rappresenta il 20% dell'applicazione delle norme da parte della Commissione: l'attività si è concentrata principalmente sulle pratiche preclusive (84%), che escludono i concorrenti o impediscono una concorrenza effettiva³. D'altra parte, la maggior parte delle decisioni previste dalle ANC ha riguardato pratiche abusive di esclusione della concorrenza⁴ (65%) ed in misura meno significativa le pratiche abusive di sfruttamento di posizione dominante (22%) ovvero il solo abuso di posizione dominante (15%).

All'origine del provvedimento in esame vi sarebbe inoltre una profonda **asimmetria** sia tra i dati sul numero di indagini avviati dalle singole ANC che tra i dati sul numero di indagini *antitrust* avviate dalla

¹ A tal proposito, basti pensare che dal 2004 ad oggi sono state adottate oltre 1000 decisioni di applicazione, di cui l'85% da parte delle ANC.

² Secondo la Commissione, i cartelli costituiscono la violazione anticoncorrenziale più nociva e sarebbero all'origine del 48% circa dei suoi provvedimenti di applicazione. Gli altri accordi orizzontali rappresentano il 15% dei casi di applicazione delle norme da parte della Commissione, che si è occupata di pratiche che si ripercuotono significativamente sui consumatori, quali le clausole di non concorrenza nel settore delle telecomunicazioni e la fissazione orizzontale dei prezzi nel settore dei pagamenti. Gli accordi verticali rappresentano il 9% delle attività della Commissione e comprendono le restrizioni alla concorrenza praticate dai costruttori di autoveicoli e dai loro partner nell'ambito dell'assistenza post-vendita allo scopo di escludere i riparatori indipendenti dal mercato dell'assistenza alla clientela.

³ La Commissione ha contrastato pratiche preclusive quali il rifiuto di trattativa, le riduzioni, le pratiche di vendita abbinata/collegata, la compressione dei margini e le clausole di esclusiva, nonché forme meno convenzionali come l'effettuazione di pagamenti al fine di rinviare o annullare il lancio di prodotti da parte di un concorrente. Sono stati perseguiti con minore frequenza casi riguardanti lo sfruttamento abusivo di posizione dominante (16%), tra cui i prezzi eccessivi.

⁴ Le pratiche abusive di esclusione della concorrenza esaminate dalle ANC comprendono tutta la gamma degli abusi classici, nonché forme meno tipiche come la denigrazione dei prodotti della concorrenza. I casi sollevati dalle ANC contro abusi di posizione dominante comprendono la determinazione di prezzi eccessivamente elevati da parte di produttori dominanti di energia e le tariffe eccessive imposte da società di gestione collettiva.



Commissione e dalle ANC e i dati sul numero di casi in cui è stata adottata una decisione da parte delle singole ANC. Detta asimmetria sembrerebbe infatti confermare il diverso approccio delle singole ANC nei diversi Stati membri. In particolare, dal confronto tra il numero di indagini avviate e quello delle decisioni adottate, l'AGCM sembrerebbe essere più attiva rispetto alle Autorità di altri Stati membri, come Francia e Germania, dove, a fronte di un più elevato numero di indagini avviate, è stato adottato un numero proporzionalmente inferiore di decisioni: infatti, mentre in Italia, a fronte di 135 indagini avviate, sono state adottate 112 decisioni, in Francia il rapporto è di 119 su 246 e in Germania di 113 su 200.

Tutto ciò considerato, nonostante il regolamento (CE) n. 1/2003 abbia rafforzato il ruolo delle ANC e razionalizzato l'assetto delle competenze, permangono ancora alcune significative criticità che il regolamento non è riuscito a risolvere:

- alcune ANC non dispongono di sufficienti garanzie di autonomia e prendono istruzioni da organismi pubblici o privati;
- alcune ANC sono carenti di risorse umane e finanziarie;
- molte ANC non dispongono di fondamentali poteri di indagine per raccogliere elementi di prova contenuti su dispositivi digitali;
- non tutte le ANC possono comminare sanzioni efficaci: ad esempio, in alcuni Stati membri le imprese possono ristrutturarsi per eludere il pagamento di ammende; in altri, le sanzioni sono esigue o inesistenti; infine, l'importo delle ammende varia notevolmente, per cui una sanzione per la stessa infrazione può essere molto più elevata in uno Stato membro rispetto a un altro, senza che tale differenza sia giustificata da circostanze oggettive;
- le divergenze nei programmi di trattamento favorevole scoraggiano le imprese dal rivelare la propria partecipazione a pratiche anticoncorrenziali e dal fornire le prove al riguardo;
- le lacune e le limitazioni degli strumenti e delle garanzie di cui dispongono le ANC compromettono anche il sistema di competenze parallele nell'ambito dell'ECN e incidono sulla capacità delle autorità di fornirsi assistenza reciproca: ad esempio, le ANC amministrative, come l'AGCM, incontrano difficoltà nel chiedere l'esecuzione transfrontaliera delle loro decisioni nei confronti delle imprese che non siano giuridicamente presenti nel loro territorio o che effettuino transazioni *online* con utenti ubicati in diversi Stati membri.

A causa delle suddette lacune e limitazioni, i procedimenti avviati contro le imprese che adottano pratiche anticoncorrenziali possono sfociare in esiti difformi, a seconda dello Stato membro in cui tali imprese operano, e l'applicazione degli articoli 101 o 102 del TFUE potrebbe risultare inefficace, ad esempio perché non si possono raccogliere le prove delle pratiche anticoncorrenziali o perché le imprese possono sottrarsi alla responsabilità per l'ammenda.

In ultima analisi, l'applicazione disomogenea o inefficace delle norme *antitrust* nei termini sopra illustrati indebolisce uno dei pilastri del mercato unico, ossia evitare le distorsioni della concorrenza. Un'applicazione meno efficace da parte delle ANC significa che non sono garantite le condizioni necessarie al funzionamento efficiente dei mercati, le imprese non possono concorrere in maniera leale sulla base dei propri meriti e incontrano ostacoli all'ingresso sui mercati. Infine, i consumatori non possono beneficiare dei vantaggi offerti dall'aumento della concorrenza, ossia prezzi più bassi, migliore qualità, maggiore scelta e innovazione dei prodotti.

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

L'obiettivo da conseguire è permettere all'AGCM di applicare le norme più efficacemente, sfruttando appieno il potenziale del sistema decentrato istituito dal regolamento (CE) n. 1/2003. Nell'ottica della massima armonizzazione, l'obiettivo di garantire un'efficace applicazione delle norme *antitrust* da parte di tutte le ANC avrebbe l'effetto di favorire il funzionamento dei mercati in Europa (obiettivo generale). A tale scopo è necessario conseguire i seguenti obiettivi specifici:

1. far sì che tutte le ANC, ivi compresa l'AGCM, dispongano di strumenti di indagine e decisionali efficaci;
2. far sì che possano essere inflitte ammende dissuasive;



3. far sì che tutte le ANC, ivi compresa l'AGCM, dispongano di programmi di trattamento favorevole ben congegnati, al fine di facilitare la presentazione delle domande di trattamento favorevole in diverse giurisdizioni; e
4. far sì che le ANC, ivi compresa l'AGCM, siano dotate di risorse sufficienti e possano far rispettare le norme UE in materia di concorrenza in maniera indipendente.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

Per monitorare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati, saranno utilizzati come indicatori:

- numero di provvedimenti a carattere sanzionatorio emanati dall'AGCM;
- numero di *leniency application* presentati all'AGCM;
- rapporto tra il numero di richieste di applicazione/esecuzione di provvedimenti formulate dall'AGCM nei confronti delle altre ANC, da un lato, e il numero di richieste di applicazione/esecuzione di provvedimenti formulate dalle altre ANC nei confronti dell'AGCM.

Gli indicatori saranno valutati nell'arco temporale di un triennio, acquisendo gli elementi necessari per la predisposizione della VIR.

3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

L'intervento normativo, essendo attuativo di direttiva, è intervento "necessitato". In particolare, la direttiva in questione introduce importanti modifiche in punto di poteri dell'AGCM, procedimenti istruttori, sanzioni comminabili alle imprese e cooperazione all'interno dell'ECN. Detti profili sono attualmente disciplinati dalla Legge n. 287/90, ed in parte dal D.P.R. n. 217/98 – recante Regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell'AGCM – pertanto si è ritenuto indispensabile intervenire tramite provvedimento legislativo, in ossequio alla delega conferita al Governo con disegno di legge C.2757 (Legge di delegazione europea 2019-2020).

Si è reputato che, in assenza del citato intervento regolatorio, i poteri dell'AGCM e la disciplina del procedimento istruttorio dinanzi alla medesima, non essendo conformi al diritto comunitario, avrebbero indotto una limitazione dell'efficacia nell'applicazione delle norme *antitrust* in ambito europeo, con inevitabili pregiudizi per il mercato interno.

Il mancato intervento avrebbe impedito il conseguimento degli obiettivi sopra illustrati.

Alla luce della complessità dell'intervento e delle considerevoli modifiche da introdurre nell'ordinamento, anche all'esito della consultazione svolta con l'AGCM, si è concluso che l'intervento normativo proposto era l'unico in grado di conseguire gli obiettivi di potenziamento del ruolo dell'AGCM nell'applicazione della normativa *antitrust*.

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

I vantaggi derivanti dall'introduzione nell'ordinamento italiano della disciplina recata dallo schema di decreto legislativo, sono stati esplicitati già in sede di valutazione dell'impatto della direttiva europea. In generale, la direttiva e il sistema che essa introduce giovano al miglioramento delle condizioni del mercato, realizzando una maggiore spinta all'osservanza delle regole *antitrust* e alla denuncia dei cartelli segreti da parte degli operatori economici, nonché un potenziamento dell'attività di vigilanza del mercato stesso da parte dell'AGCM anche per il tramite della rafforzata cooperazione con le altre ANC nell'ambito dell'ECN.

- A livello nazionale, l'intervento normativo è stato preceduto dal confronto tecnico con l'AGCM, principale destinatario dell'intervento. Come anticipato, il conferimento all'AGCM di poteri più pregnanti nello svolgimento dei propri compiti, impatta sulla medesima in termini di costi di adattamento e di potenziamento delle risorse da destinare allo svolgimento dei maggiori compiti, tuttavia, detti costi risultano trascurabili alla luce della situazione di partenza. Inoltre, l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello unionale presenta il vantaggio di rendere più efficace l'azione di



vigilanza e repressione delle pratiche anticoncorrenziali, contribuendo ad una più ampia diffusione della cultura della concorrenza in Europa. In via subordinata, l'intervento normativo impatta sugli operatori del mercato che, nello svolgimento della propria attività, sono tenuti ad osservare le regole della concorrenza: a tal proposito, la migliore efficacia dell'azione repressiva svolta dall'AGCM impatta, in senso positivo, sugli operatori che competono sul mercato secondo le regole. Inoltre, l'istituzione di norme minime comuni riguardanti gli strumenti di indagine e di imposizione di sanzioni presenta il vantaggio di limitare gli esiti disparati per le imprese e di consentire un'applicazione più prevedibile delle norme di concorrenza, anche alla luce della migliore collaborazione tra le ANC.

- Un'applicazione più efficace delle norme in materia di concorrenza impatta in senso positivo sulla collettività: in primo luogo, la migliore efficacia dell'azione repressiva svolta dall'AGCM tutela i consumatori europei 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 a prezzi abbordabili. In secondo luogo, lo sviluppo di mercati concorrenziali più aperti, in cui le imprese possono competere in modo leale sulla base dei propri meriti, è in grado di generare ricchezza, creare posti di lavoro e aumentare l'attrattiva nei confronti degli investitori. In altri termini, una concorrenza accresciuta stimola la produttività, che è un motore fondamentale della crescita economica.
- La valutazione dei benefici dell'opzione prescelta, in termini qualitativi e quantitativi, indica che i benefici superano di gran lunga i costi di attuazione: in particolare, se in un primo periodo l'AGCM dovrà investire risorse per adeguarsi al nuovo impianto normativo (principalmente, formazione del personale e acquisto di strumenti informatici), nel lungo periodo, i costi di adattamento sostenuti dall'Autorità risulterebbero marginali rispetto ai benefici raggiunti. Per quanto riguarda le imprese, oltre ai benefici derivanti da un'applicazione più efficace delle regole di concorrenza, si stima che i costi di adeguamento iniziali per familiarizzare con le nuove norme procedurali siano trascurabili: in particolare, appare opportuno evidenziare che il provvedimento non comporta nuovi o maggiori oneri finanziari o amministrativi a carico degli operatori economici, non essendo necessario un adeguamento gestionale, finanziario, organizzativo o di qualsivoglia natura di tali soggetti alla luce della nuova disciplina. Al più, potrebbe ipotizzarsi l'eventuale investimento da parte degli operatori economici in programmi di formazione e aggiornamento destinati alle proprie risorse umane al fine di renderle edotte circa le principali novità in materia di *compliance antitrust*. Trattasi tuttavia di iniziative eventuali e del tutto volontarie, non essendo in alcun modo prescritte dal provvedimento. Nel contempo, si prevede un abbassamento dei costi di adeguamento ai diversi ordinamenti giuridici degli Stati membri a carico delle imprese che svolgono un'attività transfrontaliera nonché un intervento in chiave di semplificazione a beneficio delle imprese con riguardo alle procedure per l'accesso al beneficio clemenziale in caso di condotte rilevanti in più giurisdizioni⁵. Infine, per quanto concerne il finanziamento dei nuovi e maggiori compiti attribuiti all'AGCM, il provvedimento prevede un incremento della pianta organica dell'Autorità di ulteriori 25 unità di ruolo, la cui spesa sarà sostenuta attraverso l'eventuale incremento dei contributi a carico degli operatori sottoposti alla vigilanza dell'AGCM, ai sensi dell'articolo 10, comma 7-ter della Legge n. 287/90, nonché una riduzione e razionalizzazione delle spese dell'AGCM (art. 3). A tal proposito, vale precisare che allo stato attuale il finanziamento dell'AGCM risulta già garantito dalle contribuzioni a carico delle imprese in ragione del fatturato con limiti massimi previsti dal predetto art. 10, comma 7-ter. Di conseguenza sarebbero eventualmente impattate dal suddetto incremento unicamente le società di capitali con ricavi totali superiori a cinquanta milioni di euro. Inoltre, come più volte chiarito dall'Autorità, appare necessario sottolineare la natura del tutto eventuale del

⁵ A tal proposito, si veda il novellato art. 15-septies della Legge n. 287/90, che introduce l'istituto della cd. domanda semplificata, ai sensi del quale l'impresa che abbia già richiesto alla Commissione europea il trattamento favorevole in relazione ad un cartello segreto, presentando una domanda completa o richiedendo un numero d'ordine, può presentare all'AGCM una domanda in forma semplificata in relazione al medesimo cartello, evitando dunque una duplicazione degli oneri amministrativi già espletati nei confronti della Commissione europea.



suddetto incremento, posto che l'attuale livello del contributo a carico delle imprese risulta sufficiente a coprire i maggiori costi connessi all'integrazione della pianta organica.

4.2 Impatti specifici

A. Effetti sulle PMI (Test PMI): l'opzione prescelta produce effetti favorevoli sulle imprese. In generale, un'applicazione più efficace delle norme di concorrenza dà luogo a mercati concorrenziali più aperti, in cui le imprese possono competere in modo leale sulla base dei propri meriti e svilupparsi in tutto il mercato unico. Attualmente, coloro che beneficiano maggiormente della scarsa collaborazione tra ANC a livello europeo e della scarsa portata dissuasiva delle sanzioni *antitrust*, sono proprio le imprese di grandi dimensioni che svolgono un'attività transfrontaliera: in particolare, esse possono agevolmente sottrarsi da accertamenti e sanzioni per condotte tenute su un territorio ove non hanno la sede legale, inoltre, la minaccia di una sanzione *antitrust* potrebbe avere una scarsa portata dissuasiva a fronte della lieve entità della sanzione stessa in rapporto al fatturato realizzato dall'impresa interessata. L'intervento in esame è teso ad ovviare alle suddette criticità, sostenendo il rigoroso rispetto della disciplina *antitrust* da parte di tutti gli operatori del mercato, con evidenti benefici, in termini di equità, per le PMI.

B. Effetti sulla concorrenza: un'applicazione più efficace delle norme di concorrenza dà luogo a mercati concorrenziali più aperti, in cui le imprese possono competere in modo leale sulla base dei propri meriti e svilupparsi in tutto il mercato unico.

C. Oneri informativi: non emergono oneri informativi in capo all'AGCM, ulteriori rispetto a quelli già previsti dall'attuale impianto normativo per l'applicazione delle norme di concorrenza.

D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea: l'intervento in esame è volto a dotare l'AGCM dei mezzi e degli strumenti minimi necessari per un'applicazione efficace delle norme, accompagnato, se del caso, da misure non vincolanti e modalità di applicazione. Lo stesso pertanto: (i) non introduce né mantiene requisiti, standard, obblighi e oneri non necessari per il recepimento della direttiva; (ii) non estende l'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole rispetto a quanto previsto dalla citata direttiva; (iii) non introduce né mantiene sanzioni, procedure o meccanismi più gravosi o complessi di quelli necessari per l'attuazione della direttiva ma, viceversa, comporta una semplificazione delle procedure di accertamento delle violazioni *antitrust*.

4.3 Motivazione dell'opzione preferita

L'intervento normativo, essendo attuativo di direttiva, è intervento "necessitato". In particolare, la direttiva in questione introduce importanti modifiche in punto di poteri dell'AGCM, procedimenti istruttori, sanzioni comminabili alle imprese e cooperazione all'interno dell'ECN. Detti profili sono attualmente disciplinati dalla legge n. 287/90, ed in parte dal D.P.R. n. 217/98 – recante Regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell'AGCM – pertanto si è ritenuto indispensabile intervenire tramite provvedimento legislativo, in ossequio alla delega conferita al Governo con disegno di legge C.2757 (Legge di delegazione europea 2019-2020).

Si è reputato che, in assenza del citato intervento regolatorio, i poteri dell'AGCM e la disciplina del procedimento istruttorio dinanzi alla medesima, non essendo conformi al diritto comunitario, avrebbero indotto una limitazione dell'efficacia nell'applicazione delle norme *antitrust* in ambito europeo, con inevitabili pregiudizi per il mercato interno.

Il mancato intervento avrebbe impedito il conseguimento degli obiettivi sopra illustrati.

Alla luce della complessità dell'intervento e delle considerevoli modifiche da introdurre nell'ordinamento, anche all'esito della consultazione svolta con l'AGCM, si è concluso che l'intervento normativo proposto era l'unico in grado di conseguire gli obiettivi di potenziamento del ruolo dell'AGCM nell'applicazione della normativa *antitrust*.

5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione



Allo stato attuale non si ravvisano condizioni giuridiche, organizzative, finanziarie, economiche, sociali o amministrative che possono incidere in modo significativo sulla concreta attuazione dell'intervento e sulla sua efficacia.

Relativamente alla responsabilità attuativa dell'intervento normativo, si evidenzia che essa ricade, in via esclusiva, sull'AGCM.

5.2 Monitoraggio.

L'attuazione e gli effetti dell'intervento normativo saranno adeguatamente monitorati e valutati, con cadenza triennale, attraverso analisi dei dati forniti periodicamente da parte dell'AGCM, anche al fine di mettere a punto eventuali misure di revisione e adeguamento della disciplina, verificando prioritariamente gli effetti sulla competitività del mercato e l'efficacia dei maggiori poteri attribuiti all'AGCM, attraverso la valutazione degli indicatori.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

L'Amministrazione competente ha svolto le necessarie consultazioni con l'AGCM, che rappresenta il principale destinatario delle importanti novità normative in esame. L'Amministrazione competente ha condiviso i documenti di lavoro con l'AGCM, la quale a sua volta ha prodotto osservazioni, anche scritte, le quali, attentamente esaminate nel corso dei lavori, sono state interamente accolte poiché ritenute aderenti alla direttiva in argomento.

Con riferimento ai soggetti partecipanti:

- i. alla riunione tenuta nel corso del mese di aprile 2019 per la definizione dei criteri di delega hanno partecipato la DGMTCNT – Div. IV e i competenti Uffici dell'AGCM;
 - ii. alla riunione del 16.12.2019 con cui hanno preso avvio i lavori per la predisposizione del testo di provvedimento di recepimento della direttiva, hanno partecipato la DGMTCNT – Div. IV e i competenti Uffici dell'AGCM;
 - iii. alla riunione del 28.01.2020, nel corso della quale sono stati discussi gli articoli da 1 a 22 della direttiva oggetto di recepimento, hanno partecipato la DGMTCNT – Div. IV e i competenti Uffici dell'AGCM;
 - iv. alla riunione del 7.10.2020, nel corso della quale sono stati discussi gli articoli da 23 a 37 della direttiva oggetto di recepimento, hanno partecipato la DGMTCNT – Div. IV e i competenti Uffici dell'AGCM;
 - v. nel corso del mese di novembre e dicembre 2020, vi è stato uno scambio di opinioni su taluni dettagli racchiusi nei documenti di lavoro, tra la DGMTCNT – Div. IV e i competenti Uffici dell'AGCM.
 - vi. alla riunione del 22.12.2020, nel corso della quale sono stati illustrati e discussi i principali punti innovativi del provvedimento, hanno partecipato il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il DAGL, l'Ufficio legislativo del MiSE, la DGMTCNT – Div. IV, i competenti Uffici dell'AGCM, nonché i rappresentanti del Ministero della giustizia.
2. Le consultazioni si sono svolte da dicembre 2019 a dicembre 2020.
- Nel corso delle consultazioni, l'AGCM ha espresso a più riprese l'apprezzamento in ordine all'impianto complessivo del provvedimento elaborato da questa Amministrazione, ritenendolo coerente tanto con il testo della normativa euro-unitaria oggetto di trasposizione, quanto con la struttura della legislazione nazionale che si intende modificare. Inoltre, secondo l'Autorità, l'intervento delineato da questo Ministero risponde fedelmente ai criteri contenuti nel disegno di legge di delegazione europea e riflette in larga misura le indicazioni e gli auspici formulati dall'Autorità fin dalle prime fasi del negoziato. Nei paragrafi che seguono si svolgeranno alcune argomentazioni puntuali relative alle singole disposizioni attuative seguendo – per ragioni di chiarezza espositiva - l'ordine degli articoli della Direttiva.

i. Interazione tra il beneficio clemenziale e le sanzioni imposte alle persone fisiche



Allo stato, nel nostro ordinamento nazionale la concessione del beneficio clemenziale in sede amministrativa all'impresa che attraverso la propria cooperazione consenta all'AGCM la scoperta e la repressione di un illecito antitrust non ha conseguenze in relazione all'applicabilità delle sanzioni penali nei confronti dei dipendenti e degli amministratori della medesima impresa, nelle ipotesi in cui le condotte costitutive della violazione concorrenziale integrino una fattispecie di reato.

Tale assenza di coordinamento diluisce in misura apprezzabile gli incentivi delle imprese ad aderire al programma di clemenza operato dall'Autorità, quando la rivelazione della propria partecipazione ad un cartello segreto esponga il personale dell'impresa richiedente al procedimento penale.

Ne risulta in parte pregiudicata la capacità dell'Autorità di perseguire con adeguata tempestività ed efficacia condotte collusive – quali i cartelli segreti che si sostanziano nella turbativa delle gare o nell'aggiotaggio – dotate di particolare offensività e suscettibili di incidere negativamente sul bilancio delle amministrazioni pubbliche e sul benessere dei consumatori.

L'articolo 23 della direttiva (UE) 2019/1 impone quindi agli Stati membri di colmare tale lacuna, individuando le condizioni al ricorrere delle quali l'accesso al programma di clemenza nel procedimento amministrativo determina l'immunità delle persone fisiche dalle sanzioni che potrebbero essere loro imposte in procedimenti amministrativi e giudiziari, anche penali, in relazione alla loro partecipazione al cartello segreto cui si riferisce la domanda di clemenza.

Il primo comma dell'articolo 23 disciplina, in particolare, l'irrogazione di sanzioni alle persone fisiche in procedimenti di natura non penale. Tale disposizione non rileva per il diritto italiano, in quanto la legislazione nazionale non prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative al personale di un'impresa che abbia partecipato ad un cartello segreto.

Sul punto, l'AGCM ha condiviso la scelta di questo Ministero di non trasporre questa disposizione nella legge n. 287/90.

Il secondo comma dell'articolo 23 prevede che il personale dell'impresa che abbia avuto accesso al programma di clemenza sia protetto dall'irrogazione di sanzioni penali quando ricorrano cumulativamente le seguenti condizioni:

- a) la domanda di clemenza dell'impresa soddisfa i requisiti per la concessione del beneficio dell'immunità;
- b) le persone fisiche in questione collaborino attivamente con l'autorità della concorrenza;
- c) la domanda di clemenza è stata presentata in un momento anteriore a quello in cui le persone fisiche in questione sono state informate dal pubblico ministero in merito al procedimento penale;
- d) le persone fisiche in questione collaborino attivamente con l'autorità responsabile dell'azione penale.

Il terzo comma del medesimo articolo, infine, dispone che – al fine di assicurare la compatibilità con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico – gli Stati membri possano prevedere che la facoltà di non imporre o attenuare la sanzione penale sia prevista “nella misura in cui il contributo delle persone” in questione “all'individuazione del cartello segreto e alla relativa indagine prevalga sull'interesse a perseguire e/o a sanzionare tali persone”.

A tale riguardo, la Commissione europea ha espresso la necessità che entrambe le possibilità – vale a dire la non imposizione o la riduzione della sanzione – siano esplicitamente previste in sede di trasposizione.

Tutto ciò considerato, l'articolo 23 della direttiva viene recepito nel nuovo **articolo 31-quater** della legge n. 287/90 (inserito dall'art. 1, comma 10, del decreto legislativo in esame), con formulazione pienamente aderente al testo della direttiva. In buona sostanza, sulla falsariga dell'articolo 323-ter del Codice Penale – introdotto dall'articolo 1, lettera r), della legge n. 3 del 9 gennaio 2019 (c.d. “spazzacorrotti”) – si individua una nuova causa di non punibilità degli illeciti di cui agli articoli 353, 353-bis, 354 e 501 del Codice Penale, operante al ricorrere delle condizioni previste nel diritto dell'Unione. Da ultimo, l'AGCM ha condiviso la scelta di questo Ministero di inserire, in aggiunta alle tre condizioni previste dall'art. 23 per l'applicazione dell'immunità, la cooperazione attiva con il pubblico ministero da parte degli attuali ed ex direttori, amministratori ed altri membri del personale dell'impresa coinvolta nell'accertamento.

ii. Le disposizioni in tema di assistenza reciproca



Gli articoli 24-28 della direttiva disciplinano le modalità dell'assistenza reciproca che le ANC si prestano nell'attività investigativa, per la notifica degli atti adottati nel corso del procedimento istruttorio e per l'esecuzione delle decisioni sanzionatorie.

Con l'assenso dell'AGCM, questo Ministero ha ritenuto opportuno recepire il primo comma dell'articolo 24 nel contesto della disciplina nazionale degli accertamenti ispettivi, e segnatamente nel nuovo articolo 14, comma 2-*octies* della legge n. 287/90.

In relazione alle rimanenti disposizioni, la formulazione dei nuovi articoli da 15-*octies* a 15-*duodecies* della legge n. 287/90 riproduce fedelmente il testo della direttiva. Si è poi deciso, di concerto con l'AGCM, di normare distintamente – negli articoli da 15-*octies* a 15-*decies* – il potere dell'AGCM di formulare richieste di assistenza con riferimento alle varie fattispecie previste dalle norme rilevanti e il potere di dar seguito alle richieste presentate dalle altre ANC della rete ECN.

Inoltre, si è ritenuto opportuno individuare nell'AGCM il soggetto deputato a ricevere le richieste di assistenza volte all'esecuzione delle decisioni che impongono sanzioni o penalità di mora, formulate dalle altre ANC. Infatti, l'Autorità appare particolarmente ben situata per vagliare la procedibilità e la completezza di tali richieste e per assicurare – in raccordo con i competenti organismi pubblici – l'adozione delle misure necessarie per l'esecuzione.

Con riferimento ai costi relativi alla prestazione dell'assistenza nella fase investigativa, della notifica o della esecuzione delle decisioni sanzionatorie, la direttiva prevede una serie di regole puntuali: in particolare, l'articolo 27, comma 7, stabilisce che – ove richiesto dall'autorità che presta l'assistenza – tutti i costi ragionevolmente sostenuti in relazione alle misure adottate a norma degli articoli 24 e 25 siano posti in carico all'autorità richiedente.

In relazione all'assistenza investigativa reciproca, l'AGCM ha sottolineato che ne risulta un contro-intuitivo sistema duale, per cui lo svolgimento di attività ispettiva o la formulazione di richieste di informazioni ai sensi dell'articolo 22, comma 1, del regolamento (CE) n. 1/2003 non fa sorgere il diritto al rimborso, che è invece previsto nell'ipotesi in cui, ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della direttiva, i medesimi poteri investigativi siano attivati per conto di un'altra autorità della rete *al fine di accertare una eventuale inottemperanza, da parte di imprese o associazioni di imprese, alle misure di indagine e alle decisioni adottate dall'autorità di concorrenza richiedente.*

Inoltre, con riguardo all'assistenza reciproca nell'esecuzione delle decisioni sanzionatorie, l'articolo 27, comma 8, della direttiva dispone che le spese dell'esecuzione possano essere recuperate direttamente dalla sanzione riscossa ovvero – nell'ipotesi in cui l'esecuzione dovesse rivelarsi infruttuosa – possano essere richieste all'autorità che ha formulato la richiesta di assistenza. Infine, la medesima norma conferisce agli Stati membri la facoltà di disporre che l'autorità nazionale che cura il processo esecutivo possa in alternativa recuperare i costi sostenuti dall'impresa destinataria della decisione con cui è stata irrogata la sanzione o la penalità di mora.

Lo schema di decreto legislativo in esame si avvale di tale possibilità prevedendo – all'articolo 15-*undecies*, comma 8, del testo novellato – che *l'Autorità può altresì recuperare i costi sostenuti in relazione all'esecuzione di siffatte decisioni dall'impresa nei cui confronti la sanzione o la penalità di mora è eseguita.* L'AGCM ha condiviso tale impostazione, che risulta d'altronde in linea con la legislazione nazionale in materia di riscossione coattiva del debito fiscale e con i principi generali del codice di procedura civile.

Il testo di recepimento prevede, inoltre, al comma 10 del medesimo articolo, che l'AGCM possa *convenire, su base di reciprocità, la rinuncia al recupero dei costi di cui ai commi 8 e 9 del presente articolo nei confronti delle altre autorità nazionali di concorrenza dell'Unione Europea.*

A tal proposito, l'AGCM ha espresso apprezzamento per la norma nella misura in cui consente – su base volontaria e a condizione di reciprocità – la compensazione *ex ante* delle spese che le ANC sostengono per prestarsi vicendevolmente assistenza. Potrebbe infatti realizzarsi, per questa via, una rilevante semplificazione dell'attività amministrativa, evitando non trascurabili oneri connessi alla rendicontazione e al saldo transfrontaliero delle spese sostenute, nonché l'ingiustificata divergenza di trattamento - sopra menzionata - in funzione del contesto nel quale si esercitano poteri istruttori per conto delle altre autorità.

iii. I termini di prescrizione



Il recepimento dell'articolo 29 della direttiva nel diritto italiano determina modifiche incisive del vigente regime giuridico in materia di prescrizione. Al fine di garantire l'efficace applicazione decentrata delle norme antitrust del Trattato nell'ambito della rete europea della concorrenza, il legislatore comunitario ha infatti previsto che il termine prescrizionale per l'irrogazione delle sanzioni sia sospeso o interrotto per l'intera durata del procedimento istruttorio pendente di fronte ad un'autorità nazionale o alla Commissione in relazione alle medesime condotte. Tale effetto sospensivo o interruttivo decorre a partire dalla notifica della prima misura di indagine ad una delle imprese soggette all'accertamento e spiega effetti nei confronti di tutte le imprese interessate.

Per evitare una dilatazione eccessiva del lasso temporale durante il quale l'impresa rimane potenzialmente soggetta all'esercizio del potere repressivo dell'autorità pubblica, la direttiva lascia esplicitamente impregiudicati i termini di prescrizione assoluti previsti dal diritto nazionale.

Come noto, tuttavia, il diritto italiano non prevede termini di prescrizione assoluti in materia di concorrenza, in quanto l'articolo 28 della legge n. 689/1981, cui rinvia l'articolo 31 della Legge n. 287/90, dispone semplicemente che *il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione. L'interruzione della prescrizione è regolata dalle norme del codice civile.*

Il disegno di legge di delegazione europea 2019, nell'enunciare i principi e i criteri direttivi cui il Governo deve attenersi in fase di recepimento, intende colmare tale lacuna stimolando un ulteriore allineamento della disciplina nazionale della prescrizione in materia di procedimenti *antitrust* con il paradigma del regolamento (CE) n. 1/2003. In particolare, l'articolo 1, comma 6, lettera e), del disegno di legge in questione dispone *che il termine di prescrizione per l'irrogazione della sanzione da parte dell'Autorità sia interrotto dagli eventi di cui all'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva UE 2019/1 e che, in analogia con quanto previsto dal regolamento CE 1/2003, la prescrizione operi comunque alla scadenza del termine doppio di quello originariamente previsto, fatte salve le cause di sospensione di cui al medesimo articolo 29, paragrafo 2.*

In coerenza con tali indicazioni, il provvedimento in esame opera una scelta nel senso dell'interruzione del termine prescrizionale in pendenza di accertamenti istruttori da parte di altre autorità o della Commissione e della previsione di un termine assoluto di durata decennale. Mentre alla pendenza del ricorso giurisdizionale è associato un effetto sospensivo, in linea con il disposto dell'articolo 25, comma 6, del regolamento (CE) n. 1/2003.

Infine, l'AGCM ha condiviso la scelta di non recepire nel diritto interno l'articolo 29, comma 3, che impone obblighi alla sola Commissione e non agli Stati membri.

iv. Disposizioni generali

L'articolo 31 della direttiva, relativo all'accesso al fascicolo e ai limiti all'uso delle informazioni, è recepito all'articolo 1, comma 10, del decreto legislativo in esame che introduce il nuovo articolo 31-ter della legge n. 287/90.

Appare opportuno premettere che il primo comma dell'articolo 31 della direttiva prevede che gli Stati membri possano disporre che le informazioni fornite dalle persone fisiche in esito ad una richiesta formulata dall'autorità procedente non possano essere utilizzate per imporre sanzioni ad esse o ai loro parenti stretti. Tale disposizione non è recepita nel testo in esame poiché la stessa non risulta rilevante nel diritto italiano, nel quale non sono previste sanzioni amministrative per le persone fisiche coinvolte in una infrazione delle norme di concorrenza. A tal proposito, l'AGCM, condividendo la scelta di questo Ministero, ha tenuto a precisare che ad ogni modo, la norma euro-unitaria è formulata in termini di mera facoltà per i Paesi membri, e pertanto l'eventuale omessa trasposizione non suscita di per sé problemi di compatibilità con l'obbligo di corretta trasposizione della direttiva.

Del pari, il testo in esame non recepisce il secondo comma dell'articolo 31 della direttiva, in quanto sul personale dell'Autorità già grava, in forza dell'articolo 14, commi 3 e 4, della legge n. 287/90, un obbligo di segreto presidiato dalle sanzioni penali di cui all'articolo 326 del Codice Penale.

Infine, in relazione ai restanti commi dell'articolo 31 della direttiva, si ritiene che essi siano correttamente trasposti nell'articolo 31-ter del testo in esame. L'AGCM ha segnalato, tuttavia, l'opportunità di inserire al comma 1 – in occasione della prima menzione delle proposte di transazione – la definizione fornita dalla direttiva all'articolo 2, comma 1, numero 18): ciò appare necessario al fine di



evitare incertezze interpretative, in quanto l'istituto non è disciplinato dal diritto italiano. Tale proposta è stata accolta da questo Ministero.

Infine, l'articolo 32 della direttiva dispone che i tipi di prove ammissibili dinanzi a un'autorità di concorrenza comprendano i documenti, le dichiarazioni orali, i messaggi elettronici, le registrazioni e tutti gli altri oggetti contenenti informazioni, indipendentemente dalla loro forma e dal supporto sul quale le informazioni sono contestate. Tale norma non sembra introdurre alcuna novità nell'ordinamento interno, in quanto non si è mai dubitato della capacità dell'AGCM di valutare tali tipi di prove. La giurisprudenza nazionale, peraltro, ha precisato come l'articolo 6 della legge n. 241/90 vada interpretato nel senso che *l'attività istruttoria nel procedimento amministrativo è una attività a forma libera, che non incontra limiti legali di prova, quali quelle che caratterizzano nello svolgimento dell'istruttoria il processo civile o il processo amministrativo, ed anche il processo penale quando si esce dai confini dell'art. 189 c.p.p.* Ad ogni modo, si è ritenuto di dare attuazione alla disposizione, introducendo il comma 1-bis dell'articolo 12 del testo novellato.

PERCORSO DI VALUTAZIONE

Il gruppo di lavoro per il recepimento della direttiva è stato composto dalla Divisione IV della DGMCTCNT del Ministero dello sviluppo economico e dall'Ufficio Affari Comunitari dell'AGCM.

Il gruppo di lavoro non si è avvalso di consulenze esterne e non ha riscontrato particolari difficoltà.

Le tappe del percorso di analisi possono riassumersi come di seguito:

- Avvio dei lavori sul testo della direttiva;
- Condivisione di un primo documento di lavoro (schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva) recante l'articolato di recepimento dei primi 22 articoli della direttiva;
- Riunione di coordinamento e discussione di punti di maggior rilievo (opzioni);
- Condivisione di un secondo documento di lavoro (schema di decreto legislativo aggiornato) recante l'articolato di recepimento dei restanti articoli della direttiva;
- Riunione di coordinamento e discussione dei punti di maggior rilievo (opzioni);
- Finalizzazione.

