



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 9.7.2014
COM(2014) 453 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Dieci anni di applicazione delle norme antitrust ai sensi del regolamento (CE) n. 1/2003:
risultati e prospettive future**

{ SWD(2014) 230 final }

{ SWD(2014) 231 final }

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Dieci anni di applicazione delle norme antitrust ai sensi del regolamento (CE) n. 1/2003:
risultati e prospettive future**

1. INTRODUZIONE

1. Il regolamento (CE) n. 1/2003¹ ha rappresentato una riforma fondamentale che ha globalmente modificato le procedure per l'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE ("norme dell'UE in materia di concorrenza"), in quanto ha introdotto un sistema di attuazione basato sull'applicazione diretta delle norme dell'UE in materia di concorrenza nella loro interezza e ha conferito alle giurisdizioni nazionali e alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri ("ANC"), oltre che alla Commissione europea, il potere di applicare integralmente le regole dell'UE in materia di concorrenza. Il regolamento ha inoltre introdotto nuove forme di stretta cooperazione tra la Commissione e le ANC, in particolare nell'ambito della Rete europea della concorrenza (European Competition Network, "ECN").
2. A suggello di dieci anni di applicazione del regolamento (CE) n. 1/2003, la presente comunicazione: 1) fornisce una revisione fattuale in merito all'applicazione delle norme, durante tale periodo, da parte della Commissione e delle ANC; e 2) esamina alcuni aspetti fondamentali dell'applicazione da parte delle ANC, in particolare questioni istituzionali e procedurali, al fine di migliorarla ulteriormente. La presente comunicazione va letta in parallelo con i relativi documenti di lavoro dei servizi della Commissione, che contengono un'analisi più particolareggiata.
3. La comunicazione si basa sulla relazione riguardante i cinque anni di funzionamento del regolamento (CE) n. 1/2003, la quale, pur riconoscendo che il nuovo sistema aveva contribuito positivamente a un'applicazione più rigorosa delle norme dell'UE in materia di concorrenza, sosteneva che alcuni aspetti meritavano una valutazione più approfondita, ad esempio le divergenze a livello delle procedure e dei poteri in materia di imposizione delle ammende².

2. DIECI ANNI DI APPLICAZIONE DELLE NORME ANTITRUST AI SENSI DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1/2003

4. Il regolamento (CE) n. 1/2003 ha ampliato il margine di manovra della Commissione per stabilire le sue priorità, consentendole di dedicare una maggior quantità di risorse all'indagine di casi e alla conduzione di inchieste in settori fondamentali dell'economia soggetti a distorsioni del mercato, nonché a forme meno convenzionali di comportamento anticoncorrenziale in nuovi settori, che possono essere particolarmente importanti per i consumatori.
5. Il regolamento (CE) n. 1/2003 ha inoltre fornito alla Commissione una serie rinnovata di poteri di applicazione delle norme, comprendenti poteri di indagine e decisioni concernenti gli impegni, cui è stato fatto regolare ricorso.
6. Il nuovo sistema di applicazione delle norme si affida ampiamente agli attori sul mercato, i quali valutano la compatibilità della propria condotta con le norme dell'UE in materia di concorrenza, e ad azioni mirate di applicazione *ex post* da parte delle

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

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Relazione sul funzionamento del regolamento n. 1/2003 COM(2009) 206 definitivo e relativo documento di lavoro dei servizi SEC(2009) 574 definitivo ("Relazione del 2009").

autorità garanti della concorrenza. A sostegno di ciò, la Commissione ha fornito ampi orientamenti generali per assistere le imprese e le autorità nazionali preposte all'applicazione delle norme. Dopo aver adottato una serie di comunicazioni relative a varie questioni sostanziali e procedurali all'epoca dell'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1/2003, la Commissione ha successivamente adottato regolamenti rivisti d'esenzione per categoria e relative linee direttrici riguardanti l'applicazione dell'articolo 101 del TFUE agli accordi orizzontali, verticali e di trasferimento di tecnologia. Questo sistema di autovalutazione inquadrato da dettagliati orientamenti forniti dalla Commissione si è rivelato efficace e le parti interessate si sono adeguate al nuovo sistema senza particolari difficoltà. Inoltre, la Commissione ha pubblicato un documento di orientamento sulle sue priorità relativamente all'applicazione dell'articolo 102 del TFUE alle pratiche abusive di esclusione della concorrenza e ha anche adottato nuovi orientamenti per il calcolo delle ammende, una nuova comunicazione in materia di trattamento favorevole, una comunicazione sulle transazioni nei procedimenti relativi ai cartelli, una nota informativa sulla mancanza di capacità contributiva e una comunicazione sulle migliori pratiche nei casi di violazione delle norme antitrust³.

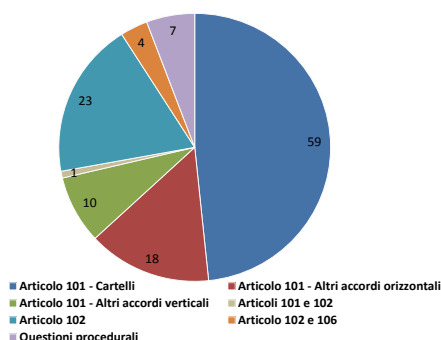
7. Il regolamento (CE) n. 1/2003 ha sensibilmente migliorato l'applicazione delle norme dell'UE in materia di concorrenza da parte delle ANC e delle giurisdizioni nazionali, che non hanno solo il potere di applicare tali norme nella loro integralità, ma anche l'obbligo di farlo quando gli accordi o i comportamenti rischiano di incidere sugli scambi tra Stati membri. Queste modifiche hanno aumentato considerevolmente l'applicazione delle norme dell'UE in materia di concorrenza da parte delle ANC. Il regolamento ha inoltre introdotto obblighi e strumenti di cooperazione per garantire una divisione del lavoro efficiente e una cooperazione efficace nella gestione dei casi e per promuovere un'applicazione coerente. Basandosi su questi meccanismi, l'ECN si è trasformata in una sede di carattere multidimensionale per lo scambio di esperienze sull'applicazione delle norme sostanziali della concorrenza e sulla convergenza delle sanzioni e delle procedure. Le giurisdizioni nazionali svolgono un ruolo essenziale nell'applicazione delle norme dell'UE in materia di concorrenza su istanza privata. La Commissione ha cercato di migliorare l'efficacia dei procedimenti relativi ai ricorsi di risarcimento presentati da soggetti privati dinanzi ai giudici nazionali e presto verrà adottata una direttiva sulle azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme di concorrenza⁴.
8. L'attuale presenza di numerose autorità preposte all'applicazione delle norme dell'UE in materia di concorrenza ha portato a una loro attuazione molto più ampia. Nel periodo in questione, compreso tra il 1° maggio 2004 e il 31 dicembre 2013, l'applicazione delle norme dell'UE in materia di concorrenza è aumentata a un livello ragguardevole, con circa 780 casi oggetto d'indagine da parte della Commissione (122) e delle ANC (665). L'applicazione delle norme da parte delle ANC si è sviluppata in modo piuttosto coerente.

³ Cfr. in Internet (<http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>).

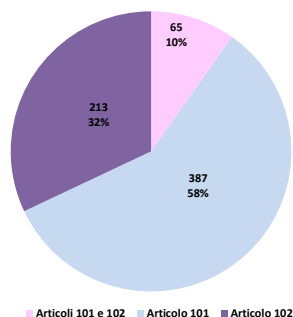
⁴ Cfr. in Internet (<http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html>).

Decisioni di applicazione: maggio 2004 - dicembre 2013

COM: 122



ANC: 665



9. La Commissione e le ANC hanno assegnato priorità alle pratiche anticoncorrenziali più gravi e dannose, in particolare i cartelli, che rappresentano una quota significativa dei casi di applicazione. Una parte considerevole delle loro attività è stata dedicata anche alla lotta agli abusi di posizione dominante nei mercati liberalizzati come quello dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti e, in particolare, alle pratiche che tendono ad escludere la concorrenza dal mercato.
10. Il consistente numero dei casi di applicazione congiunta da parte della Commissione e delle ANC viene analizzato sotto diversi aspetti: 1) i tipi di violazioni contrastate; 2) i settori su cui è stata concentrata l'applicazione delle norme; e 3) il tipo di procedure impiegate.

Provvedimenti di applicazione delle norme in base alla violazione

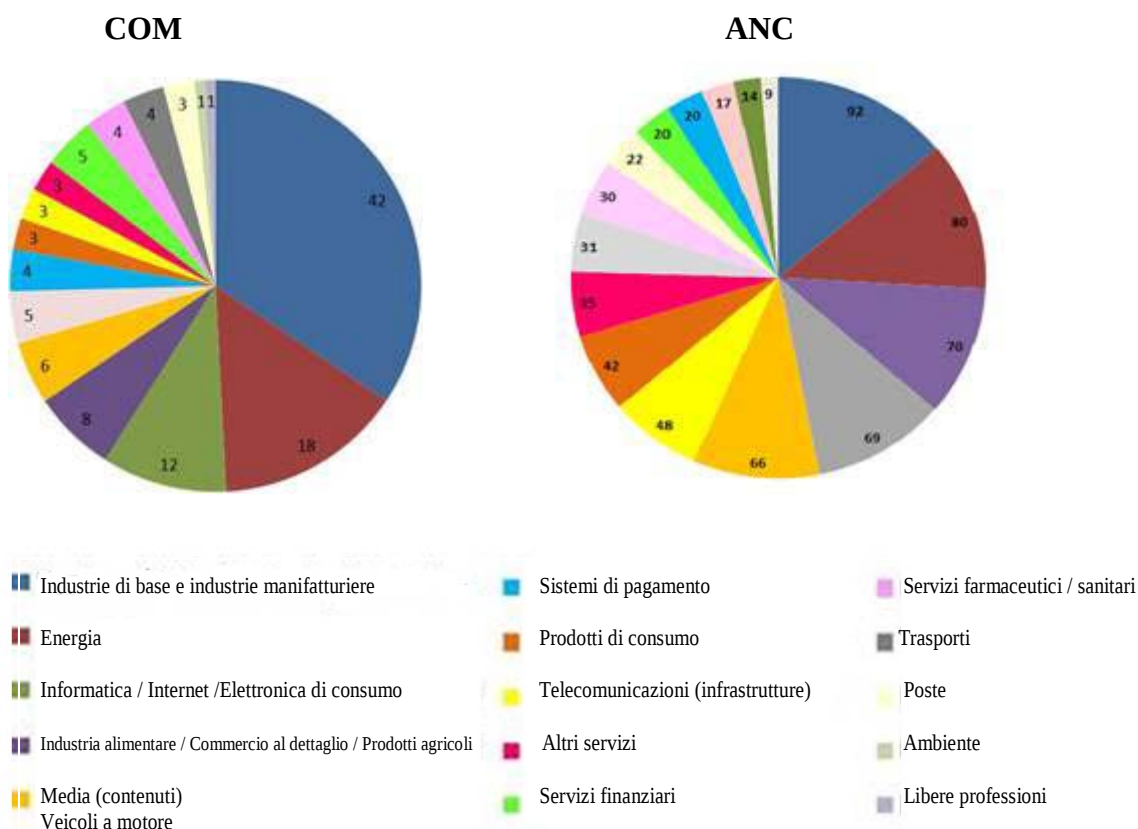
11. La Commissione ha considerato prioritaria la lotta contro i cartelli, che costituiscono la violazione anticoncorrenziale più nociva e sono all'origine di quasi il 48% dei suoi provvedimenti di applicazione. La Commissione e le ANC hanno sviluppato e adeguato i loro programmi di trattamento favorevole, che rappresentano uno strumento importante per individuare i cartelli e hanno consolidato le proprie capacità di indagine, in particolare con l'ausilio di nuovi mezzi e tecnologie per una raccolta efficace dei dati digitali.
12. 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.
13. Al pari della Commissione, anche le ANC hanno concentrato sui cartelli il loro impegno di applicazione delle norme (27%). Inoltre, le ANC 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.

14. L'applicazione dell'articolo 102 del TFUE rappresenta il 20% del lavoro di 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 effettiva. 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. Analogamente, la maggior parte delle decisioni previste dalle ANC ha riguardato pratiche abusive di esclusione della concorrenza (65%). Le ANC si sono inoltre occupate di una percentuale elevata di casi riguardanti sia pratiche abusive di esclusione della concorrenza e di sfruttamento di posizione dominante (22%) sia il solo abuso di posizione dominante (15%). 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.

Provvedimenti di applicazione delle norme in base al settore

15. La suddivisione per settore delle attività di applicazione delle norme da parte della Commissione e delle ANC mostra che, per quanto la gamma dei prodotti e servizi interessati sia vasta, alcuni settori fondamentali occupano un posto di primo piano.

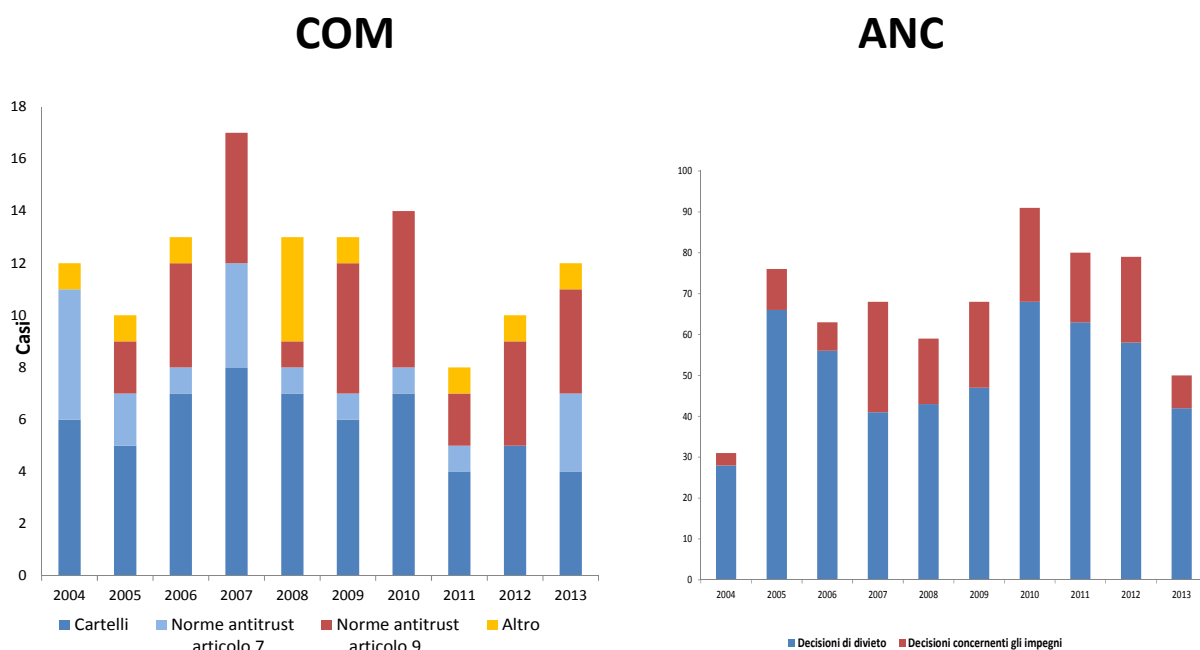


16. Il settore maggiormente soggetto a indagini da parte della Commissione e delle ANC è quello delle industrie di base e delle industrie manifatturiere (con 42 e 92 decisioni rispettivamente). Ciò rispecchia ampiamente la priorità attribuita alla lotta ai cartelli che sono stati principalmente individuati in questo settore.
17. Sia la Commissione che le ANC hanno concentrato il proprio impegno sui settori liberalizzati recentemente o in corso di liberalizzazione, come le telecomunicazioni, i media, l'energia e i trasporti, spesso caratterizzati da un'elevata concentrazione del mercato e/o dalla presenza di operatori dominanti. Per esempio, il settore dell'energia è il secondo per numero di decisioni (18 da parte della Commissione e 80 da parte delle ANC).
18. Le ANC sono state particolarmente attive nel settore dei trasporti (69) e in quello alimentare (70). Tra gli altri settori principali soggetti all'applicazione delle norme figurano i media (66), le telecomunicazioni (48), i prodotti al consumo (42), altri servizi (35) e le libere professioni (31). La Commissione è stata particolarmente attiva nel settore delle tecnologie dell'informazione (12), che è importante per la crescita dell'economia dell'UE e presenta molti operatori di portata mondiale. Le altre 50 decisioni della Commissione riguardano 13 settori diversi, con una prevalenza di casi nel settore alimentare e in quello del commercio al dettaglio (8).

Provvedimenti di applicazione delle norme in base alla procedura

19. Sia per la Commissione che per le ANC, le decisioni di divieto sono le misure più importanti per far rispettare le norme dell'UE in materia di concorrenza. L'impiego di tali decisioni da parte della Commissione è stato agevolato dall'introduzione della procedura di transazione nei procedimenti relativi ai cartelli. Procedure accelerate di questo tipo sono in atto anche in alcuni Stati membri.
20. Il regolamento (CE) n. 1/2003 ha fornito alla Commissione una serie di strumenti di applicazione rafforzati, in particolare la facoltà di adottare decisioni che rendono gli impegni proposti dalle parti vincolanti ed esecutivi ai sensi dell'articolo 9. L'esercizio di questa facoltà è stato esteso a quasi tutte le ANC, di modo che le decisioni di divieto e quelle concernenti gli impegni costituiscano gli strumenti principali utilizzati nell'ECN.
21. La finalità principale delle decisioni concernenti gli impegni è quella di preservare la concorrenza effettiva mediante la lotta alle pratiche potenzialmente anticoncorrenziali e garantire un impatto rapido sul mercato. Le decisioni concernenti gli impegni consentono di risolvere più velocemente i problemi a livello di concorrenza con un approccio maggiormente cooperativo. Tali decisioni sono state spesso adottate nei mercati in rapida evoluzione e/o nei mercati in corso di liberalizzazione. La scelta di una particolare modalità di applicazione delle norme da parte di un'autorità si basa su diversi fattori. È possibile adottare una decisione di divieto se si richiede l'imposizione di ammende per sanzionare un comportamento tenuto in passato, qualora l'unico rimedio disponibile sia costituito dalla cessazione del comportamento anticoncorrenziale o sia necessario un chiaro precedente legale. Analogamente, l'uso di decisioni concernenti gli impegni dipende dal fatto che le parti abbiano proposto o meno impegni efficaci, chiari e precisi.

Decisioni concernenti gli impegni e decisioni di divieto



Cooperazione con le giurisdizioni nazionali

22. Ai sensi del regolamento (CE) n. 1/2003, le giurisdizioni nazionali sono divenute un'importante strumento di applicazione delle norme dell'UE in materia di concorrenza. Il regolamento prevede una serie di meccanismi per promuovere l'applicazione coerente da parte delle giurisdizioni nazionali: ai sensi dell'articolo 15 tali giurisdizioni possono chiedere il parere della Commissione in merito a questioni relative all'applicazione delle norme dell'UE in materia di concorrenza. Dal 2004 al 2013 la Commissione ha fornito 26 pareri. La Commissione può inoltre prendere parte ai procedimenti giudiziari nazionali in qualità di *amicus curiae*, uno strumento di cui si è avvalsa in 13 occasioni in otto Stati membri. Il regolamento contempla un meccanismo con cui la Commissione viene informata in merito alle sentenze dei giudici nazionali, meccanismo che tuttavia non ha funzionato in modo ottimale⁵.

3. MIGLIORARE L'APPLICAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI CONCORRENZA DA PARTE DELLE ANC: QUESTIONI ISTITUZIONALI E PROCEDURALI

23. Il regolamento (CE) n. 1/2003 ha realizzato un cambiamento fondamentale del modo in cui viene applicata la normativa europea in materia di concorrenza. Le norme dell'UE in materia di concorrenza sono diventate in ampia misura la normativa in uso in tutta l'UE e le ANC sono divenute un pilastro cruciale per la loro applicazione. Ciò significa che il lavoro svolto nell'ECN ha rivestito un'importanza sempre maggiore nel garantire un'applicazione coerente e permettere alle parti interessate di trarre vantaggio da condizioni di maggiore parità.

⁵ Sono pervenute alla Commissione pochissime sentenze di giudici nazionali che abbiano deliberato sull'applicazione delle norme dell'UE in materia di concorrenza.

24. Dopo dieci anni di cooperazione è stato raggiunto un livello consistente di convergenza nell'attuazione delle norme, ma permangono delle divergenze che sono in gran parte dovute a talune disparità nella posizione istituzionale delle ANC, nonché nelle procedure e nelle sanzioni nazionali. Il regolamento (CE) n. 1/2003, soggetto ai principi giuridici dell'UE di effettività e di equivalenza, ha lasciato ampiamente irrisolti questi problemi.
25. Per migliorare in futuro l'applicazione delle norme dell'UE in materia di concorrenza, occorre consolidare la posizione istituzionale delle ANC e al tempo stesso garantire un'ulteriore convergenza delle procedure e delle sanzioni nazionali applicabili alle violazioni delle norme antitrust dell'UE. Entrambi gli aspetti sono fondamentali per realizzare uno spazio comune UE effettivo per l'applicazione delle norme in materia di concorrenza. La presente comunicazione individua una serie di settori in cui si dovrebbero compiere ulteriori progressi in futuro.

Posizione istituzionale delle ANC

26. Il diritto dell'UE lascia agli Stati membri un ampio margine di flessibilità per l'elaborazione dei loro regimi concorrenziali. Nonostante l'assenza di requisiti giuridici unionali specifici, la posizione delle ANC si è evoluta verso un'autonomia e un'efficacia maggiori. Molte normative nazionali contemplano garanzie specifiche per assicurare l'indipendenza e l'imparzialità delle ANC. Per esempio, le recenti riforme realizzate a Cipro, in Irlanda, Grecia e Portogallo hanno consolidato la posizione delle ANC⁶. In altri Stati membri sono state raccomandate riforme per rafforzare la posizione istituzionale e accrescere le risorse delle ANC nel quadro del semestre europeo⁷. La Commissione ha seguito da vicino i casi in cui le ANC sono state fuse con altri organi regolatori. Questa fusione di competenze non deve portare a un indebolimento dell'applicazione delle norme in materia concorrenziale né a una riduzione dei mezzi attribuiti per la sorveglianza della concorrenza.
27. Al fine di garantire l'applicazione efficace delle norme dell'UE in materia di concorrenza, le ANC dovrebbero esercitare le proprie funzioni in modo indipendente e disporre di risorse adeguate. Restano ancora, a questo proposito, delle sfide da superare, in particolare per quanto riguarda l'autonomia delle ANC nei confronti dei rispettivi governi, nonché le nomine e i licenziamenti dell'amministrazione o dei responsabili delle decisioni nelle ANC. Sono stati inoltre osservati problemi per quanto riguarda la necessità di garantire risorse umane e finanziarie sufficienti. Tutte queste problematiche hanno trovato riscontro nella risoluzione dei capi delle autorità dell'ECN sulla costante necessità di istituzioni efficaci, che è stata adottata in un momento di tagli alle risorse operati da diverse autorità⁸. La risoluzione ha sottolineato, *inter alia*, la necessità di disporre di infrastrutture adeguate e di risorse in termini di esperti.
28. Inoltre, i risultati attualmente ottenuti permangono fragili e possono essere vanificati in qualsiasi momento. A ciò si può porre rimedio grazie a settori correlati come

⁶ Tali modifiche si basavano sui programmi di aggiustamento economico e altre sono state promosse nell'ambito del semestre europeo.

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Semestre europeo 2014: raccomandazioni specifiche per paese, COM(2014) 400 final.

⁸ Cfr. in Internet (<http://ec.europa.eu/competition/ecn/ncas.pdf>).

quello delle telecomunicazioni, quello energetico e quello ferroviario, in cui il diritto dell'UE già prevede alcuni requisiti in materia di autonomia e risorse finanziarie e umane delle autorità nazionali di sorveglianza.

29. È necessario garantire che le ANC possano svolgere i propri compiti in modo imparziale e indipendente. A questo scopo occorrono garanzie di minima per assicurare l'autonomia delle ANC e dei membri della loro dirigenza o del loro consiglio d'amministrazione, nonché dotare le ANC di risorse umane e finanziarie sufficienti. Aspetti importanti a questo proposito sono l'assegnazione alle ANC di un bilancio separato con un'autonomia finanziaria, procedure di nomina chiare e trasparenti, in base al merito, per i membri della dirigenza o del consiglio di amministrazione dell'ANC, garanzie per assicurare che i licenziamenti possano avvenire esclusivamente per ragioni oggettive non legate al processo decisionale dell'ANC e norme sui conflitti d'interesse e sulle incompatibilità per la dirigenza o il consiglio di amministrazione dell'ANC.

Convergenza delle procedure

30. Le procedure per l'applicazione delle norme dell'UE in materia di concorrenza da parte delle ANC sono ampiamente disciplinate dal diritto nazionale, che è soggetto a sua volta ai principi generali del diritto dell'UE, e in particolare ai principi di effettività e di equivalenza. Ciò significa che le ANC applicano le norme dell'UE in materia di concorrenza basandosi su diverse procedure.
31. Molti Stati membri hanno volontariamente allineato le loro procedure in misura più o meno ampia alle norme procedurali stabilite per la Commissione nel regolamento (CE) n. 1/2003. Le attività multilaterali nell'ambito dell'ECN hanno rappresentato un catalizzatore per promuovere una maggiore convergenza. Dando seguito alla relazione del 2009, sette raccomandazioni dell'ECN sui poteri fondamentali di applicazione delle norme sono state ribadite nel 2013⁹. Scopo di queste raccomandazioni è costituire un mezzo difensivo, cui le ANC possano ricorrere nei confronti dei responsabili politici, al fine di garantire che siano dotate di una serie di strumenti efficaci in materia di concorrenza.
32. Attualmente permangono ancora delle differenze in tutta l'UE. Benché la maggior parte delle ANC disponga ora degli stessi strumenti di lavoro della Commissione, ad alcune mancano tuttora dei poteri fondamentali, come ad esempio quello di effettuare accertamenti presso locali non appartenenti alle imprese. Non tutte le ANC dispongono di poteri espliciti per fissare le loro priorità per l'applicazione delle norme, ossia scegliere su quali casi indagare. Si riscontrano differenze anche nella portata dei poteri di indagine: per esempio le ANC possono avere la facoltà di svolgere accertamenti, ma non di apporre sigilli ai locali o raccogliere efficacemente prove digitali. Analogamente, tutte le ANC hanno il potere di adottare decisioni di divieto, ma alcune non possono imporre rimedi strutturali. Alcune ANC non possono sanzionare in modo efficace l'inosservanza di una decisione concernente un impegno né rafforzare le proprie facoltà di effettuare accertamenti.
33. Le raccomandazioni dell'ECN sono molto utili nella pratica, ma nei casi in cui le differenze procedurali debbano la propria origine alle tradizioni e ai regimi giuridici

⁹

Cfr. in Internet (<http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>).

nazionali, non è sempre possibile conseguire la convergenza mediante strumenti così blandi. Oltretutto, i risultati ottenuti nel raggiungimento della convergenza possono sempre essere vanificati. Le differenze presenti nelle norme procedurali comportano costi legali e incertezza per le imprese che operano a livello transfrontaliero.

34. È necessario garantire che tutte le ANC dispongano di una serie completa di poteri che siano efficaci e abbiano una portata globale. Rappresentano elementi importanti i poteri principali d'indagine, il diritto delle ANC di fissare priorità per l'applicazione delle norme, i poteri decisionali fondamentali e i poteri necessari di applicazione delle norme e d'imposizione delle ammende per ottenere il rispetto delle competenze d'indagine e di quelle decisionali.

Migliorare l'efficacia delle sanzioni

a. Ammende

35. Il diritto dell'UE non disciplina né armonizza le sanzioni per la violazione delle norme antitrust dell'UE. Spetta agli Stati membri garantire che le sanzioni previste siano efficaci, proporzionate e dissuasive. A prescindere da quali siano le sanzioni applicate da una giurisdizione, si riconosce generalmente che l'attuazione delle norme antitrust non possa essere efficace se non è possibile imporre alle imprese ammende civili/amministrative con effetto deterrente.
36. L'attenzione costante dedicata all'efficacia delle ammende ha contribuito a raggiungere un livello elevato di convergenza volontaria, con molte ANC che adottano una metodologia di base analoga per l'imposizione delle ammende. Esistono tuttora delle divergenze per quanto riguarda i principi all'origine del calcolo delle ammende, come il riferimento utilizzato per stabilirne l'importo di base e il metodo per tenere conto della gravità e della durata della violazione.
37. Pongono dei problemi questioni fondamentali più a monte, riguardanti i potenziali destinatari di un'ammenda, nonché questioni di responsabilità. In primo luogo, in uno Stato membro non è attualmente possibile imporre alle imprese ammende civili/amministrative con effetto deterrente. In secondo luogo, la nozione base di "impresa" impiegata per il calcolo dell'ammenda non converge sempre con quella definita dal diritto unionale e interpretata dai tribunali dell'UE, il che può comportare delle conseguenze per la determinazione della responsabilità della società controllante e per la successione economica. Inoltre, alcune ANC non dispongono ancora della facoltà di imporre ammende ad associazioni di imprese. Infine, in alcuni Stati membri il tetto massimo *ex lege* per la cifra d'affari delle imprese viene interpretato e applicato in maniera diversa. Differenze come quelle citate possono determinare esiti assai divergenti a livello di ammende, alcune delle quali rischiano di non ottenere l'effetto deterrente desiderato.
38. Per rendere maggiormente convergente ed efficace l'applicazione delle norme antitrust dell'UE in tutta l'Unione, è necessario garantire che tutte le ANC dispongano di poteri efficaci per imporre alle imprese e alle associazioni di imprese ammende che fungano da deterrente. A questo riguardo è importante far sì che le ANC possano imporre alle imprese e alle associazioni di imprese ammende civili/amministrative efficaci per la violazione delle norme dell'UE in materia di concorrenza; garantire che siano in atto norme di base per l'imposizione delle ammende che tengano conto della gravità e della durata dell'infrazione e prevedano

un tetto massimo *ex lege* uniforme; garantire infine che sia possibile imporre ammende alle imprese, in linea con la giurisprudenza costante dei tribunali dell'UE, in particolare per quanto concerne questioni come la responsabilità della società controllante e la successione. Per qualsiasi misura adottata a questo scopo occorrerebbe trovare il giusto equilibrio tra l'accresciuta convergenza delle norme di base per l'imposizione delle ammende e un adeguato margine di flessibilità per le ANC nell'irrogazione delle ammende caso per caso.

b. Trattamento favorevole

39. Il programma modello di trattamento favorevole della rete europea della concorrenza (Model Leniency Programme, "MLP")¹⁰ illustra validamente in che modo l'ECN possa sviluppare strumenti di politica efficaci. L'MLP indica come elaborare un programma di trattamento favorevole all'avanguardia e ha rappresentato un importante catalizzatore per incoraggiare quasi tutti gli Stati membri e/o le ANC ad introdurre e sviluppare le proprie politiche di trattamento favorevole. È stato registrato un livello significativo di allineamento al programma modello di trattamento favorevole e sono in corso i lavori di perfezionamento per dare seguito alla revisione del programma effettuata nel 2012.

40. Un programma di trattamento favorevole ben concepito costituisce uno strumento essenziale per migliorare l'attuazione efficace delle norme al fine di contrastare le violazioni più gravi, in particolare i cartelli segreti per la fissazione dei prezzi e per la ripartizione dei mercati. Tuttavia, a livello di UE non è previsto l'obbligo di istituire un programma di trattamento favorevole e il livello esemplare di convergenza può sempre essere messo in discussione. È necessario garantire che i risultati raggiunti nei programmi di trattamento favorevole vengano mantenuti.

c. Interazione tra i programmi di trattamento favorevole per le aziende e le sanzioni nei confronti di persone fisiche

41. Oltre alle ammende nei confronti delle imprese, la maggior parte degli Stati membri prevede la possibilità di irrogare sanzioni nei confronti di persone fisiche in caso di violazione delle norme della concorrenza. Nel caso in cui tali sistemi non prevedano un trattamento favorevole per i dipendenti di imprese che stiano considerando la possibilità di richiedere tale trattamento, si rischia di disincentivare la cooperazione con le autorità in tutta l'UE. La minaccia di indagini e sanzioni nei confronti dei dipendenti può dissuadere le potenziali imprese dal presentare domanda di trattamento favorevole.

42. Attualmente, solo in alcune giurisdizioni sono in atto accordi adeguati per tutelare i dipendenti di imprese dalle sanzioni personali qualora essi cooperino nell'ambito del programma di trattamento favorevole per le imprese di un'ANC o della Commissione europea. È opportuno riflettere su come affrontare la questione dell'interazione tra i programmi di trattamento favorevole per le imprese e le sanzioni previste nei confronti di persone fisiche a livello degli Stati membri.

¹⁰ Cfr. in Internet (<http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>).

4. CONCLUSIONE

43. Il regolamento (CE) n. 1/2003 ha trasformato il panorama dell'attuazione delle norme di concorrenza. L'applicazione delle norme dell'UE in materia di concorrenza è notevolmente aumentata a seguito dei risultati ottenuti dalla Commissione, dall'ECN e dalle ANC. La Commissione applica validamente le norme, indagando su un numero elevato di casi e svolgendo indagini in settori fondamentali dell'economia, oltre a fornire orientamenti alle parti interessate, alle ANC e alle giurisdizioni nazionali. Si è registrato uno sviluppo dinamico della stretta cooperazione nell'ambito dell'ECN, che ha sostenuto l'applicazione coerente delle norme dell'UE in materia di concorrenza in tutta l'Unione. Le ANC sono divenute un pilastro per l'attuazione di tali norme, che grazie ad esse è sensibilmente aumentata.
44. L'insieme di tutti questi elementi ha contribuito all'applicazione efficace delle norme dell'UE in materia di concorrenza nel corso dell'ultimo decennio. La concorrenza, che è servita ad offrire ai consumatori una scelta più ampia di prodotti e di servizi di migliore qualità a prezzi più competitivi, svolge un ruolo fondamentale nella creazione delle condizioni per incrementare la produttività e l'efficienza della aziende europee, un fattore d'importanza cruciale per permettere all'economia dell'UE di essere maggiormente competitiva e di procedere verso una crescita sostenibile.
45. Tuttavia, è importante sfruttare questi risultati per creare uno spazio comune effettivo di applicazione delle norme in materia di concorrenza all'interno dell'UE.
46. A questo scopo è necessario, in particolare:
- garantire ulteriormente l'indipendenza delle ANC nell'esercizio dei loro compiti e assicurarsi che dispongano di risorse sufficienti;
 - assicurare che le ANC dispongano di un insieme completo di poteri d'indagine e decisionali efficaci; e
 - garantire che in tutti gli Stati membri sia introdotto il potere di imporre ammende efficaci e proporzionate nonché programmi di trattamento favorevole e che si prendano in considerazione misure per evitare di disincentivare le domande di trattamento favorevole da parte delle aziende.

La Commissione valuterà ulteriormente quali siano le iniziative appropriate per conseguire questi obiettivi nel modo migliore.