COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 29.11.2024
COM(2024) 558 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

sul 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

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

sul 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. LA DIRETTIVA REC+: LE SUE ORIGINI E I SUOI OBIETTIVI

Le norme antitrust dell'UE mirano a garantire una concorrenza effettiva nel mercato interno. L'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE") vieta gli accordi tra due o più imprese che restringono la concorrenza, come i cartelli tra concorrenti per fissare i prezzi. L'articolo 102 TFUE vieta alle imprese in posizione dominante di abusare di tale posizione, ad esempio offrendo sconti illegali o applicando prezzi predatori.

Dal 2004 le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri dell'UE ("autorità nazionali garanti della concorrenza") hanno il potere, ai sensi del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio([1]), di applicare le norme antitrust dell'UE assieme alla Commissione europea.

La Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza in stretta cooperazione applicano le norme antitrust dell'UE nell'ambito della rete europea della concorrenza ("REC"). 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 dell'UE. Le autorità nazionali garanti della concorrenza sono generalmente nella posizione idonea ad intervenire quando la concorrenza è pregiudicata in maniera sensibile nel loro territorio([2]).

Nel conferire poteri alle autorità nazionali garanti della concorrenza, il regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio ha creato un sistema decentrato di applicazione delle norme antitrust dell'UE, senza tuttavia stabilire mezzi e strumenti dettagliati per l'applicazione di tali norme a livello nazionale. Ciò significa che, sebbene le autorità nazionali garanti della concorrenza abbiano applicato le stesse norme sostanziali, i loro poteri di indagine e decisionali erano soggetti al diritto nazionale.

Sulla base di un decennio di esperienza con il sistema decentrato di applicazione, la Commissione ha individuato alcuni settori in cui erano necessari ulteriori interventi([3]). Il 22 marzo 2017 la Commissione ha proposto una direttiva per conferire alle autorità

([1]) Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (GU L 1 del 4.1.2003, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj) ("regolamento (CE) n. 1/2003").

([2]) Cfr. la sezione 2.1 "Criteri di ripartizione" della comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza (GU C 101 del 27.4.2004, pag. 43).

([3]) Comunicazione della Commissione "Dieci anni di applicazione delle norme antitrust ai sensi del regolamento (CE) n. 1/2003: risultati e prospettive future" (COM(2014) 453 final del 9 luglio 2014).

garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e per assicurare il corretto funzionamento del mercato interno([4]).

L'11 dicembre 2018 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva (UE) 2019/1([5]) ("direttiva REC+"). L'obiettivo della direttiva era far sì che le autorità nazionali garanti della concorrenza disponessero di: i) garanzie fondamentali di indipendenza e risorse; ii) poteri fondamentali di indagine, decisionali e sanzionatori; iii) programmi di trattamento favorevole; e iv) meccanismi per l'assistenza reciproca.

La direttiva REC+ è entrata in vigore il 3 febbraio 2019. Gli Stati membri erano tenuti a recepirla nel loro ordinamento interno entro il 4 febbraio 2021.

2. AMBITO DELLA PRESENTE RELAZIONE

A norma dell'articolo 35 della direttiva REC+, la Commissione deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sul suo recepimento e sulla sua attuazione entro il 12 dicembre 2024. Se del caso, la Commissione può riesaminare la direttiva REC+ e presentare, ove necessario, una proposta legislativa.

La presente relazione illustra il modo in cui le principali disposizioni della direttiva REC+ sono state recepite negli Stati membri che hanno completato il processo di recepimento. La relazione sottolinea i principali miglioramenti apportati in questi Stati dalla direttiva REC+ e i principali problemi individuati riguardanti il suo recepimento. Inoltre illustra in dettaglio gli sviluppi attesi nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ("CGUE") che potrebbero definire ulteriormente alcuni aspetti della direttiva.

Poiché molti Stati membri non hanno rispettato il termine di due anni per il recepimento, è ancora troppo presto per riferire in merito alle modalità di attuazione della direttiva REC+ o per effettuarne un riesame significativo.

3. IL RUOLO DELLA COMMISSIONE DURANTE E DOPO IL PROCESSO DI RECEPIMENTO

3.1. L'assistenza tecnica della Commissione agli Stati membri

Poco dopo l'adozione della direttiva REC+, la Commissione ha tenuto una riunione con tutti gli Stati membri per discuterne le disposizioni. Come seguito e nel corso dei processi legislativi nazionali, la Commissione ha risposto alle domande degli Stati membri relative alle modalità di interpretazione delle disposizioni della direttiva, ha discusso le possibili opzioni per il suo recepimento e ha formulato osservazioni informali sui progetti di misure nazionali di recepimento([6]).

([4]) COM(2017) 142 final del 22 marzo 2017.

([5]) 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 (GU L 11 del 14.1.2019, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1/oj) ("direttiva REC+").

([6]) Ad esempio, la Commissione è stata consultata sulla conformità di un sistema di finanziamento di un'autorità nazionale garante della concorrenza alla luce dei requisiti di indipendenza di cui alla direttiva REC+ (cfr. articolo 4 e considerando 17).

3.2. Infrazioni per la mancata comunicazione delle misure di recepimento

Sono 22 gli Stati membri che non hanno rispettato il termine di due anni per il recepimento([7]). A marzo 2021 la Commissione ha avviato procedure di infrazione nei loro confronti per la mancata comunicazione delle misure di recepimento. Nel 2022 e nel 2023 la Commissione è passata alla fase successiva delle procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri che non avevano ancora comunicato alcuna misura di recepimento: a settembre 2022 ha inviato pareri motivati a Estonia, Lussemburgo, Polonia e Slovenia per il mancato recepimento; a luglio 2023 ha emesso un parere motivato nei confronti della Romania e ha deferito l'Estonia alla CGUE.

A dicembre 2023 tutti gli Stati membri, ad eccezione dell'Estonia, avevano recepito la direttiva REC+. La procedura di infrazione per mancato recepimento nei confronti dell'Estonia è pendente dinanzi alla CGUE([8]).

3.3. Le valutazioni della Commissione sulla conformità delle misure di recepimento

Conformemente ai suoi orientamenti per legiferare meglio([9]), la Commissione ha monitorato il recepimento della direttiva REC+ negli Stati membri effettuando valutazioni sia sulla completezza sia sulla conformità delle misure nazionali di recepimento.

4. PRINCIPALI DISPOSIZIONI DELLA DIRETTIVA REC+ E RECEPIMENTO

4.1. Indipendenza e risorse

Il capo III della direttiva REC+ prevede che le autorità nazionali garanti della concorrenza godano delle necessarie garanzie di indipendenza nell'applicazione delle norme antitrust dell'UE e dispongano delle risorse necessarie per lo svolgimento del proprio lavoro, il che rappresenta il presupposto per un'efficace applicazione delle norme antitrust dell'UE.

L'articolo 4 introduce una serie minima di garanzie di indipendenza per le autorità nazionali garanti della concorrenza. Gli Stati membri sono liberi di stabilire ulteriori garanzie di indipendenza. La direttiva prevede l'indipendenza operativa, vale a dire l'indipendenza delle autorità nello svolgimento dei loro compiti e nell'esercizio dei loro poteri (cfr. considerando 17, 18 e 22). Gli Stati membri dovrebbero garantire che il personale delle autorità nazionali garanti della concorrenza non solleciti né accetti istruzioni dal governo o da altre entità pubbliche o private e si astenga da azioni incompatibili con i loro compiti e poteri; i responsabili decisionali non possono essere sollevati dall'incarico per motivi connessi al corretto svolgimento dei loro compiti e al corretto esercizio dei loro poteri e devono essere selezionati, assunti o nominati in base a procedure chiare e trasparenti. Infine le autorità nazionali garanti della concorrenza

([7]) Solo Danimarca, Germania, Ungheria, Lituania e Paesi Bassi hanno comunicato alla Commissione le loro misure nazionali di recepimento entro il 4 febbraio 2021 (o poco dopo), come previsto dall'articolo 34 della direttiva REC+.

([8]) Cfr. causa C-577/23, *Commissione/Estonia (Directive REC+)*.

([9]) SWD(2021) 305 final, disponibile al seguente indirizzo: https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf, pagg. 39 e 40.

dovrebbero avere il potere di definire integralmente le loro priorità ed essere in grado di respingere le denunce formali per motivi di priorità.

L'articolo 5 introduce l'obbligo per gli Stati membri di i) assicurare che le autorità nazionali garanti della concorrenza dispongano delle risorse umane, finanziarie, tecniche e tecnologiche necessarie per svolgere i loro compiti principali ai sensi delle norme antitrust dell'UE; e ii) garantire loro l'indipendenza nell'utilizzare la dotazione finanziaria assegnata per tali compiti. Al considerando 17 si afferma che le ammende irrogate dalle autorità nazionali garanti della concorrenza per le infrazioni delle norme antitrust dell'UE non dovrebbero essere utilizzate per finanziare direttamente tali autorità. Ciò serve a garantire la loro imparzialità.

Attualmente quasi tutti gli Stati membri dispongono della serie minima di garanzie di indipendenza richieste dalla direttiva REC+ nelle loro legislazioni nazionali, compresa una disposizione esplicita che garantisce l'indipendenza operativa delle autorità nazionali garanti della concorrenza. La stragrande maggioranza degli Stati membri garantisce inoltre che tali autorità dispongano di risorse sufficienti per svolgere i loro compiti. Si tratta di una garanzia esplicita nelle legislazioni nazionali o di una garanzia implicita, in quanto le autorità nazionali garanti della concorrenza possono esercitare un'influenza sulle risorse a loro disposizione nel processo di assegnazione del bilancio. Altre autorità nazionali garanti della concorrenza sono prevalentemente autofinanziate attraverso contributi obbligatori da parte delle imprese.

Il recepimento di questo capo della direttiva REC+ ha rafforzato l'indipendenza delle autorità nazionali garanti della concorrenza nella maggior parte degli Stati membri: sono state adottate disposizioni esplicite per garantire la loro indipendenza operativa e di bilancio, eliminando i precedenti controlli ministeriali, introducendo nuove norme per prevenire i conflitti di interesse, aumentando la protezione dei responsabili decisionali contro il licenziamento ingiustificato e introducendo criteri di selezione chiari nei confronti di questi ultimi. In alcuni Stati membri, un miglioramento significativo è rappresentato anche dal potere di stabilire priorità investigative e di respingere le denunce formali per motivi di priorità.

Alcuni Stati membri hanno adottato disposizioni esplicite che stabiliscono che l'autorità nazionale garante della concorrenza dovrebbe disporre di risorse sufficienti per svolgere i propri compiti. In qualche Stato membro, l'autorità nazionale garante della concorrenza ha ricevuto risorse aggiuntive in termini di bilancio o di personale a seguito del recepimento della direttiva.

Dalle valutazioni della conformità emerge tuttavia che in alcuni Stati membri il diritto nazionale consente ai funzionari governativi di partecipare ai procedimenti delle autorità nazionali garanti della concorrenza.

In uno Stato membro, la tutela richiesta dall'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva contro i licenziamenti ingiustificati dei responsabili decisionali non è estesa a tutti i responsabili decisionali in seno all'autorità nazionale garante della concorrenza. Inoltre in diversi Stati membri il diritto nazionale non definisce chiaramente quali siano i motivi ammissibili per la rimozione dall'incarico e, in particolare, cosa costituisca un "grave illecito" che potrebbe condurre a tale rimozione. Uno Stato membro ha anche stabilito un motivo supplementare per la rimozione dall'incarico, oltre a quelli previsti dalla direttiva.

Alcuni Stati membri non dispongono di una procedura di nomina trasparente e di criteri di selezione chiari dei responsabili decisionali all'interno delle loro autorità nazionali garanti della concorrenza.

In uno Stato membro, l'autorità nazionale garante della concorrenza non ha il potere esplicito di respingere le denunce formali per motivi di priorità.

In alcuni Stati membri non vi sono garanzie per assicurare che le autorità nazionali garanti della concorrenza dispongano di risorse sufficienti.

Infine, in qualche Stato membro, le autorità nazionali garanti della concorrenza sono soggette a determinate approvazioni governative quando utilizzano la dotazione finanziaria loro assegnata.

4.2. Poteri di indagine e decisionali

Il capo IV della direttiva REC+ stabilisce i poteri minimi effettivi che le autorità nazionali garanti della concorrenza devono avere per indagare e adottare decisioni. L'obiettivo è garantire che le autorità non siano impossibilitate a far cessare effettivamente un'infrazione delle norme antitrust dell'UE a causa della mancanza di tali poteri o di limitazioni del loro ambito di applicazione.

Gli articoli da 6 a 9 garantiscono che le autorità nazionali garanti della concorrenza dispongano di strumenti di indagine efficaci. Ai sensi degli articoli 6 e 7, le autorità hanno il potere di effettuare accertamenti ispettivi a sorpresa nei locali delle imprese e non appartenenti alle imprese. Ai sensi dell'articolo 8, esse hanno il potere di formulare richieste di informazioni e, ai sensi dell'articolo 9, hanno il potere di convocare in audizione rappresentanti delle imprese, rappresentanti delle persone giuridiche diverse dalle imprese e persone fisiche.

Gli articoli da 10 a 12 introducono una serie minima di poteri decisionali che le autorità nazionali garanti della concorrenza dovrebbero avere. Ai sensi dell'articolo 10, le autorità hanno il potere di constatare un'infrazione, di obbligare l'impresa a porvi fine e di imporre l'adozione di rimedi strutturali e comportamentali. Le autorità possono anche procedere alla constatazione di un'infrazione già cessata. Ai sensi dell'articolo 11, le autorità hanno il potere di adottare misure cautelari di propria iniziativa (*ex officio*). Ai sensi dell'articolo 12, esse possono accettare impegni da parte delle imprese.

Per quanto riguarda i poteri di indagine, quasi tutti gli Stati membri hanno allineato le rispettive legislazioni nazionali alla direttiva. In alcuni Stati membri ciò ha portato all'introduzione di nuovi poteri, come il potere di svolgere accertamenti ispettivi in locali non appartenenti alle imprese, di eseguire accertamenti con l'assistenza della polizia, di proseguire l'accertamento nei propri locali o in altri locali designati a tal fine, di inviare richieste di informazioni ad altre persone fisiche e giuridiche e di convocare in audizioni le persone interessate. Alcuni Stati membri sono andati oltre i requisiti minimi stabiliti dalla direttiva, conferendo alle autorità nazionali garanti della concorrenza il potere di porre domande durante gli accertamenti in locali non appartenenti alle imprese e di apporre sigilli a tali locali e alla documentazione pertinente.

Ciononostante in diversi Stati membri dalle valutazioni della conformità emerge la presenza di alcune limitazioni al potere dell'autorità nazionale garante della concorrenza di effettuare accertamenti ispettivi a sorpresa nei locali delle imprese e non appartenenti alle imprese. Il più delle volte la limitazione risiede nel fatto che l'autorità è tenuta a

rispettare norme giuridiche non conformi a quelle previste dalla direttiva. Inoltre sono state individuate alcune limitazioni al potere dell'autorità nazionale garante della concorrenza di ricercare documenti elettronici nei locali dell'impresa, di produrne copie e di proseguire l'accertamento nei propri locali o in altri locali designati a tal fine. Non tutti gli Stati membri hanno recepito l'autorizzazione giudiziaria preventiva richiesta dalla direttiva REC+ per gli accertamenti nei locali non appartenenti alle imprese.

Inoltre l'autorità nazionale garante della concorrenza in alcuni Stati membri non può richiedere informazioni ad altre persone fisiche e giuridiche.

In alcuni altri Stati l'autorità nazionale garante della concorrenza non può convocare in audizione i rappresentanti di altre persone giuridiche e/o persone fisiche.

Per quanto riguarda i poteri decisionali, tutti gli Stati membri dispongono al momento della serie minima di poteri previsti dalla direttiva REC+ nelle loro legislazioni nazionali. Sono stati registrati importanti miglioramenti in alcuni Stati membri in cui l'autorità nazionale garante della concorrenza non aveva ancora il potere di imporre rimedi comportamentali e strutturali e in altri Stati membri in cui le autorità in precedenza non erano in grado di adottare misure cautelari di propria iniziativa. In alcuni Stati membri è stata introdotta un'indagine di mercato nella procedura per le decisioni con impegni. Alcuni Stati membri si sono serviti del recepimento della direttiva REC+ per conferire alle loro autorità nazionali garanti della concorrenza il potere di adottare decisioni di transazione, sebbene si tratti di un potere non contemplato dalla direttiva.

Dalle valutazioni di conformità risulta tuttavia che in alcuni Stati membri l'autorità nazionale garante della concorrenza è tenuta a dimostrare un "legittimo interesse" a constatare un'infrazione già cessata, che rappresenta un obbligo non previsto dalla direttiva REC+.

4.3. Ammende e penalità di mora

A norma del capo V della direttiva REC+, le autorità nazionali garanti della concorrenza possono irrogare ammende dissuasive alle imprese.

L'articolo 13 prevede che le autorità nazionali garanti della concorrenza possano irrogare ammende nei propri procedimenti amministrativi o chiedere l'irrogazione di ammende alle imprese in un procedimento giudiziario non penale per infrazioni delle norme antitrust dell'UE. L'articolo garantisce inoltre che le autorità possano irrogare ammende in caso di inottemperanza alle misure di indagine o alle decisioni.

L'articolo 14 introduce parametri fondamentali che le autorità nazionali garanti della concorrenza dovrebbero prendere in considerazione nel determinare l'importo dell'ammenda. L'articolo prevede inoltre la possibilità di irrogare ammende alle associazioni di imprese sulla base del fatturato dei loro membri. L'articolo 15 stabilisce una base minima comune per l'importo massimo legale dell'ammenda che può essere irrogata in caso di infrazione delle norme antitrust dell'UE.

L'articolo 16 prevede il potere di irrogare penalità di mora al fine di garantire il rispetto delle misure di indagine e delle decisioni.

A seguito del recepimento della direttiva REC+, le autorità nazionali garanti della concorrenza in quasi tutti gli Stati membri hanno il potere di irrogare ammende efficaci, proporzionate e dissuasive, nonché penalità di mora alle imprese e alle associazioni di imprese.

Sono stati registrati miglioramenti sostanziali in un paio di Stati membri, dove l'attuazione della direttiva REC+ ha comportato cambiamenti significativi nel loro sistema di applicazione. Due Stati membri sono passati da un sistema di applicazione puramente penale a un sistema misto civile/penale in cui le ammende possono anche essere irrogate o confermate da un organo giurisdizionale civile. Altri due Stati membri, che già disponevano di un sistema di applicazione conforme alla direttiva, hanno colto l'occasione per rendere il proprio sistema più efficiente: in uno Stato l'autorità nazionale garante della concorrenza non è più tenuta a rivolgersi a un organo giurisdizionale, ma può irrogare ammende nell'ambito di un proprio procedimento amministrativo; nell'altro Stato l'autorità nazionale garante della concorrenza non deve più seguire una procedura penale per irrogare ammende alle imprese.

Inoltre alcuni Stati membri hanno aumentato gli importi massimi delle ammende, mentre altri hanno consentito di irrogare ammende per infrazioni procedurali. La nozione di "impresa" è stata applicata in un altro Stato membro, dove ora possono essere irrogate ammende alle società controllanti e ai successori legali. In altri Stati membri, le autorità nazionali garanti della concorrenza hanno ora il potere di irrogare ammende alle associazioni di imprese sulla base del fatturato dei loro membri e di obbligare l'associazione a richiedere ai propri membri contributi a copertura dell'ammenda.

Tuttavia dalle valutazioni della conformità emerge la persistenza di alcune limitazioni in diversi Stati membri, dove le autorità nazionali garanti della concorrenza non hanno il permesso di irrogare ammende procedurali per la mancata osservanza di misure di indagine e/o decisioni oppure possono irrogare tali ammende solo per determinati tipi di inosservanza. In uno Stato membro inoltre l'autorità nazionale garante della concorrenza avrebbe bisogno innanzitutto di identificare come responsabile una persona fisica in una posizione preminente prima di irrogare un'ammenda all'impresa per tale infrazione. In un altro Stato membro, l'importo massimo dell'ammenda che l'autorità nazionale garante della concorrenza può irrogare per infrazione delle norme antitrust dell'UE non è in linea con gli obblighi della direttiva REC+.

4.4. Trattamento favorevole

Il capo VI della direttiva REC+ stabilisce norme armonizzate per i programmi nazionali di trattamento favorevole. I programmi di trattamento favorevole costituiscono uno strumento fondamentale per individuare i cartelli. L'obiettivo è aumentare la certezza giuridica per le imprese che desiderano richiedere il trattamento favorevole e garantire in tal modo che esse siano incentivate a cooperare con la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza riducendo le differenze tra i programmi di trattamento favorevole applicabili negli Stati membri.

L'articolo 17 stabilisce condizioni uniformi per la concessione dell'immunità dalle ammende alle imprese che rivelano la loro partecipazione a cartelli segreti. L'articolo 18 definisce le condizioni per la concessione di una riduzione delle ammende alle imprese che non possono beneficiare della piena immunità ma che forniscono elementi probatori che costituiscono un valore aggiunto significativo al fine di provare l'esistenza di un cartello segreto. L'articolo 19 precisa le condizioni generali che qualsiasi richiedente che abbia presentato domanda di trattamento favorevole deve soddisfare, garantendo la sua piena

collaborazione e la cessazione della sua partecipazione al cartello. L'articolo 20 prevede norme uniformi per quanto riguarda la forma, la presentazione e la lingua delle dichiarazioni legate a un programma di trattamento favorevole.

L'articolo 21 introduce norme armonizzate per il "numero d'ordine" per le domande di immunità dalle ammende. Queste domande abbreviate di immunità consentono alle imprese di ricevere un posto nell'elenco relativo al trattamento favorevole, mentre raccolgono informazioni ed elementi probatori sufficienti per beneficiare dell'immunità dalle ammende. L'articolo 22 introduce un sistema razionalizzato per le domande semplificate. Ciò consente ai richiedenti che hanno presentato alla Commissione una domanda di trattamento favorevole di presentare domande semplificate alle autorità nazionali garanti della concorrenza in relazione al medesimo cartello segreto.

Infine l'articolo 23 introduce una protezione contro le sanzioni amministrative e penali per gli attuali ed ex membri del personale dei richiedenti che presentano domanda di immunità, purché siano soddisfatte determinate condizioni.

Tutti gli Stati membri dispongono attualmente di programmi di trattamento favorevole che seguono norme e procedure uniformi. Il recepimento della direttiva REC+ ha portato all'introduzione di programmi amministrativi di trattamento favorevole in due Stati membri. In altri Stati membri tali programmi sono stati codificati nel diritto primario o derivato. Più in generale, il recepimento ha portato a una maggiore armonizzazione tra i programmi di trattamento favorevole in tutta l'UE. In alcuni Stati membri il recepimento ha anche favorito l'introduzione di numeri d'ordine e domande semplificate. Altri Stati membri hanno introdotto una protezione contro le sanzioni penali per il personale dei richiedenti che presentano domanda di immunità.

Tutti gli Stati membri hanno attuato le disposizioni fondamentali della direttiva REC+ in materia di trattamento favorevole. Dalle valutazioni emerge tuttavia che in alcuni Stati membri le autorità nazionali garanti della concorrenza non possono richiedere ulteriori informazioni alle imprese dopo aver presentato una domanda semplificata e/o non sono tenute a richiedere la presentazione di una domanda completa solo in circostanze eccezionali prima che la Commissione abbia deciso se perseguire il caso.

In alcuni Stati membri la protezione contro le sanzioni amministrative e/o penali per il personale dei richiedenti che presentano domanda di immunità non è prevista dal diritto nazionale o imporrebbe altresì al membro del personale di presentare una domanda di immunità individuale. In un altro Stato membro, il diritto nazionale concede al pubblico ministero un ampio potere discrezionale nel decidere se perseguire o sanzionare tali soggetti.

In relazione a detta questione si rileva altresì che diversi Stati membri non impongono specificamente alle autorità nazionali garanti della concorrenza di assicurare i contatti necessari tra le autorità competenti a esercitare l'azione penale o imporre le sanzioni nei loro Stati membri e le autorità garanti della concorrenza di altri Stati membri per garantire che il personale dei richiedenti che presentano domanda di immunità sia protetto da sanzioni amministrative e/o penali in situazioni transfrontaliere.

4.5. Assistenza reciproca

Il capo VII della direttiva REC+ introduce norme armonizzate che agevolano l'assistenza reciproca tra le autorità nazionali garanti della concorrenza. Questi meccanismi di assistenza reciproca conferiscono alle autorità poteri per applicare efficacemente il diritto

della concorrenza oltre le proprie frontiere, in modo tale che il sistema decentrato di applicazione delle norme antitrust dell'UE possa funzionare come un insieme coeso.

L'articolo 24 consente ai funzionari delle autorità nazionali garanti della concorrenza di partecipare e assistere agli accertamenti ispettivi e alle audizioni svolti in loro nome da un'altra autorità nazionale garante della concorrenza. L'articolo inoltre conferisce alle autorità il diritto di utilizzare i loro poteri di indagine per accertare l'inottemperanza alle misure e alle decisioni adottate da altre autorità nazionali garanti della concorrenza. A norma degli articoli 25 e 26, le autorità possono richiedere reciprocamente la notifica della documentazione e l'esecuzione delle decisioni per loro conto, utilizzando uno strumento uniforme.

Gli articoli 27 e 28 stabiliscono principi generali per la cooperazione, ad esempio in relazione alla legge applicabile, al contenuto dello strumento uniforme, ai requisiti linguistici, alla copertura dei costi, alla possibilità di rifiutare la richiesta di assistenza e alla gestione delle controversie riguardanti le richieste di assistenza reciproca.

La direttiva REC+ ha rafforzato la cooperazione tra le autorità nazionali garanti della concorrenza. Ha conferito loro un nuovo potere di utilizzare le proprie misure di indagine per accertare l'inottemperanza alle misure di indagine e alle decisioni adottate da altre autorità nazionali garanti della concorrenza. Ha inoltre introdotto lo "strumento uniforme", che rende più semplice la notifica o l'esecuzione degli atti da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza in altri Stati membri.

Ciononostante dalle valutazioni della conformità emerge che in diversi Stati membri le autorità nazionali garanti della concorrenza non possiedono il potere esplicito di ricorrere a misure di indagine per verificare l'osservanza delle misure di indagine e delle decisioni adottate da altre autorità nazionali garanti della concorrenza, o di richiedere assistenza reciproca, oppure di scambiare informazioni raccolte in tale contesto da utilizzare come elementi probatori nei loro procedimenti istruttori.

In diversi Stati membri non esiste il potere esplicito di richiedere la notifica di atti o l'esecuzione di decisioni da parte di altre autorità nazionali garanti della concorrenza, oppure tale potere è soggetto a condizioni più rigorose di quelle previste dalla direttiva. Infine alcuni Stati membri non escludono la possibilità di applicare termini nazionali di prescrizione alle decisioni di irrogazione di ammende adottate da altre autorità nazionali garanti della concorrenza, il che potrebbe impedire a tali autorità di fornire l'assistenza reciproca richiesta.

4.6. Termini di prescrizione

Il capo VIII della direttiva REC+ contiene norme sui termini di prescrizione per l'irrogazione di ammende e di penalità di mora da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza.

A norma dell'articolo 29, paragrafo 1, i termini di prescrizione nazionali devono essere sospesi o interrotti per la durata dei procedimenti istruttori, riguardanti la stessa infrazione delle norme antitrust dell'UE, dinanzi a un'altra autorità nazionale garante della concorrenza o alla Commissione. Ciò garantisce che il sistema di competenze parallele all'interno della REC funzioni efficacemente e che ad altre autorità nazionali garanti della concorrenza non sia impedito di indagare successivamente sul comportamento in questione o di adottare una decisione.

L'articolo 29, paragrafo 2, dispone che gli Stati membri provvedono affinché i loro termini di prescrizione siano sospesi o interrotti mentre le decisioni di irrogazione di ammende delle loro autorità nazionali garanti della concorrenza sono soggette a sindacato giurisdizionale. In tal modo è possibile evitare che lunghi procedimenti di ricorso incidano sul potere delle autorità di irrogare ammende o penalità di mora.

Un importante miglioramento apportato dalla direttiva REC+ risiede nel fatto che tutti gli Stati membri dispongono ora di una norma che garantisce alle rispettive autorità nazionali garanti della concorrenza che la possibilità di irrogare ammende e penalità di mora non cada in prescrizione quando la Commissione o un'altra autorità nazionale garante della concorrenza si sta occupando della stessa infrazione.

Dalle valutazioni di conformità emerge tuttavia che in alcune legislazioni nazionali sono presenti ambiguità quanto al fatto che la sospensione o l'interruzione si estenda a tutte le imprese coinvolte nell'infrazione. Altre legislazioni nazionali consentono di attivare la sospensione o l'interruzione solo a condizione che siano state adottate determinate misure (ad esempio, l'avvio formale del procedimento).

4.7. Disposizioni generali

Il capo IX della direttiva REC+ contiene disposizioni generali riguardanti il ruolo delle autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza dinanzi alle giurisdizioni nazionali, l'accesso delle parti ai fascicoli, i limiti all'accesso e all'uso delle informazioni e l'ammissibilità delle prove dinanzi alle autorità nazionali garanti della concorrenza.

L'articolo 30 garantisce che le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza abbiano il potere di proporre e/o difendere i loro casi dinanzi alle giurisdizioni nazionali.

L'articolo 31 intende limitare l'uso di determinate categorie di informazioni che le imprese presentano alle autorità nazionali garanti della concorrenza durante i procedimenti istruttori. Aumentando la certezza giuridica in merito alla protezione di queste informazioni, la direttiva REC+ mira a garantire l'efficacia delle procedure istruttorie e dei programmi di trattamento favorevole e di transazione.

L'articolo 31, paragrafo 2, prevede un obbligo generale di segreto professionale a carico delle autorità nazionali garanti della concorrenza e del loro personale. L'articolo 31, paragrafo 3, limita l'accesso alle dichiarazioni legate a un programma di trattamento favorevole e alle proposte di transazione in tutti i procedimenti pertinenti in cui è possibile trovare questi documenti, ad esempio nei procedimenti penali in cui le autorità nazionali garanti della concorrenza sono tenute a trasmettere i loro fascicoli al pubblico ministero. L'articolo 31, paragrafo 4, limita le modalità in cui le parti che hanno ottenuto accesso al fascicolo dei procedimenti istruttori avviati dalle autorità nazionali garanti della concorrenza possono utilizzare le informazioni desunte dalle dichiarazioni legate a un programma di trattamento favorevole e dalle proposte di transazione. L'articolo 31, paragrafo 5, vieta alle parti di utilizzare determinate categorie di informazioni nei procedimenti dinanzi alle giurisdizioni nazionali in attesa di un procedimento istruttorio da parte dell'autorità nazionale garante della concorrenza. Infine l'articolo 31, paragrafo 6, stabilisce condizioni specifiche per lo scambio di dichiarazioni legate a un programma di trattamento favorevole tra le autorità nazionali garanti della concorrenza.

L'articolo 32 garantisce che tutti i tipi di prove siano ammissibili dinanzi alle autorità nazionali garanti della concorrenza, indipendentemente dalla loro forma e dal supporto sul quale sono conservate.

A seguito del recepimento della direttiva REC+, le autorità nazionali garanti della concorrenza di tutti gli Stati membri hanno il potere di proporre e/o difendere le loro cause dinanzi alle giurisdizionali nazionali. Tuttavia le valutazioni di conformità dimostrano che, in alcuni Stati membri, le autorità nazionali garanti della concorrenza non hanno il diritto di proporre impugnazioni avverso il rifiuto di un'autorità giudiziaria nazionale di concedere l'autorizzazione preventiva per un accertamento ispettivo.

In tutti gli Stati membri, le autorità nazionali garanti della concorrenza e il loro personale sono soggetti all'obbligo del segreto professionale. Inoltre tutti gli Stati membri prevedono nelle loro legislazioni nazionali alcune limitazioni all'uso di determinate categorie di informazioni, in particolare le dichiarazioni legate a un programma di trattamento favorevole e le proposte di transazione.

Dalle valutazioni di conformità emerge tuttavia la presenza di alcune limitazioni. Nella stragrande maggioranza degli Stati membri, il diritto nazionale non limita l'accesso alle dichiarazioni legate a un programma di trattamento favorevole e alle proposte di transazione in tutti i procedimenti pertinenti in cui è possibile trovare questi documenti. In alcuni Stati membri l'uso delle informazioni desunte dalle dichiarazioni legate a un programma di trattamento favorevole e dalle proposte di transazione attraverso l'accesso ai fascicoli non è espressamente limitato alle circostanze specifiche descritte dalla direttiva REC+. Inoltre in alcuni Stati membri la restrizione relativa all'uso di determinate categorie di informazioni in attesa di un procedimento istruttorio da parte dell'autorità nazionale garante della concorrenza non è prevista o non si estende a tutti i procedimenti giudiziari nazionali.

In tutti gli Stati membri, tutti i tipi di prove sono ammissibili dinanzi alle autorità nazionali garanti della concorrenza, indipendentemente dalla forma e dal supporto sul quale sono conservate.

5. SVILUPPI ATTESI NELLA GIURISPRUDENZA RELATIVA ALLA DIRETTIVA REC+

A seguito dell'adozione della direttiva REC+, sono state presentate alla CGUE una serie di domande di pronuncia pregiudiziale in merito agli obblighi derivanti da tale direttiva.

La causa C-2/23 *FL und KM Baugesellschaft e S* riguarda una domanda presentata dall'Austria intesa a chiarire se il diritto nazionale possa consentire ai procuratori penali di accedere alle dichiarazioni legate a un programma di trattamento favorevole e alle proposte di transazione e di utilizzarle. La sentenza della CGUE dovrebbe fornire orientamenti sulla tutela delle dichiarazioni legate a un programma di trattamento favorevole e delle proposte di transazione (articolo 31, paragrafo 3) nel contesto della cooperazione tra le autorità nazionali garanti della concorrenza e altre autorità di regolamentazione o responsabili dell'azione penale.

Le cause riunite da C-258/23 a C-260/23, *Imagens Médicas Integradas e a.*, e le cause C-132/24, *Apap e a.*, e C-195/24, *Blueotter e a.*, riguardano domande presentate dal Portogallo per ottenere chiarimenti sulla possibilità di sequestro della corrispondenza via e-mail durante gli accertamenti ispettivi nei locali delle imprese senza previa autorizzazione giudiziaria. La causa C-619/23, *Ronos*, riguarda una domanda presentata

dalla Bulgaria intesa a chiarire se le garanzie costituzionali possano limitare il potere di accedere a conversazioni via chat contenute in un'applicazione su computer portatile e trovate nel corso di accertamenti ispettivi presso i locali delle imprese. Tali sentenze della CGUE dovrebbero fornire chiarimenti sui poteri di effettuare accertamenti ispettivi (articolo 6), sull'ammissibilità delle prove (articolo 32) e sull'obbligo degli Stati membri di concepire garanzie procedurali in modo da trovare il giusto equilibrio tra i diritti fondamentali delle imprese e l'obbligo di garantire l'applicazione efficace delle norme antitrust dell'UE (considerando 14).

La causa C-511/23 *Caronte &Tourist SpA* riguarda una domanda presentata dall'Italia volta a chiarire se i termini per le indagini preliminari sulle denunce da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza siano compatibili con un'efficace applicazione delle norme antitrust dell'UE. La sentenza della CGUE può anche riguardare l'impatto che tali termini potrebbero avere sul potere delle autorità nazionali garanti della concorrenza di stabilire priorità investigative (articolo 4, paragrafo 5).

Infine la causa C-588/24 *Imballaggi Piemontesi* riguarda una domanda presentata dall'Italia volta a chiarire se una disposizione nazionale che consente all'autorità garante della concorrenza, a determinate condizioni e con una giustificazione motivata, di prorogare i termini entro i quali deve essere concluso il procedimento istruttorio sia compatibile con l'obbligo di svolgere i procedimenti entro tempi ragionevoli (articolo 3, paragrafo 3).

6. CONCLUSIONI

La direttiva REC+ intende conferire alle autorità nazionali garanti della concorrenza il potere di applicare in modo più efficace le norme antitrust dell'UE introducendo una serie minima di garanzie di indipendenza e di poteri di indagine, decisionali e sanzionatori, armonizzando i programmi di trattamento favorevole e rafforzando la cooperazione tra le autorità nazionali garanti della concorrenza. La direttiva completa in tal modo il sistema di applicazione decentrata introdotto dal regolamento (CE) n. 1/2003, che ha conferito alle autorità nazionali garanti della concorrenza il potere di applicare le norme antitrust dell'UE senza attribuire loro poteri di applicazione armonizzati.

Tutti gli Stati membri tranne uno hanno recepito le principali disposizioni della direttiva, sebbene la maggior parte di essi lo abbia fatto con ritardo.

La Commissione continuerà a valutare e monitorare il rispetto della direttiva REC+ da parte degli Stati membri e adotterà misure adeguate, comprese procedure di infrazione ove necessario, per garantire il pieno e corretto recepimento della direttiva in tutta l'UE. La Commissione continuerà anche a monitorare gli sviluppi negli Stati membri in questo settore con l'obiettivo di rivedere la direttiva REC+ una volta acquisita sufficiente esperienza con l'applicazione delle nuove norme.