Sanzioni amministrative, *compliance* antitrust e *leniency*. Le nuove Linee Guida dell'AGCM

30/04/2025 DIRITTO NAZIONALE, ANTITRUST, PROSPETTIVE

Marco Stillo

In data 10 marzo 2025 sono entrate in vigore tre nuove Linee Guida pubblicate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) al fine di rendere più efficace la lotta contro le pratiche anticoncorrenziali e potenziare gli strumenti di dissuasione e deterrenza.

Le prime Linee Guida[1] illustrano i principi che l'AGCM applica per quantificare le sanzioni previste dalla Legge 287/90[2] nei casi di infrazioni alle norme nazionali o europee in materia di intese e di abuso di posizione dominante.

Affinché abbia un'effettiva efficacia deterrente, è necessario che la sanzione non sia inferiore ai vantaggi che l'impresa si attende di ricavare dalla violazione, che, dipendendo dalla

[1] Disponibili al seguente LINK.
[2] Legge 10 ottobre 1990, n. 287, Norme per la tutela della concorrenza e del mercato, GU n. 240 del 13.10.1990. L'articolo 15 della Legge, intitolato "Diffide e sanzioni", al paragrafo 1-bis dispone: "*... Tenuto conto della gravità e della durata dell'infrazione, dispone inoltre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa o associazione di imprese nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida, determinando i termini entro i quali l'impresa deve procedere al pagamento della sanzione. Se l'infrazione commessa da un'associazione di imprese riguarda le attività dei suoi membri, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento della somma dei fatturati totali a livello mondiale realizzati nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida 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 per cento del fatturato da essa realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida...*".

tipologia di infrazione posta in essere, sono funzione del valore complessivo delle vendite interessate dalla condotta illecita. Di conseguenza, le sanzioni applicabili agli illeciti antitrust devono essere calcolate a partire dal valore delle vendite dei beni o servizi oggetto, direttamente o indirettamente, dell'infrazione, realizzate dall'impresa nel mercato rilevante nell'ultimo anno intero di partecipazione alla stessa infrazione (c.d. "valore delle vendite"). Una percentuale di tale valore[3], calcolata in funzione del livello di gravità dell'infrazione fino ad un massimo del 30%[4], verrà poi moltiplicata alla durata della partecipazione di ciascuna impresa. Qualora si tratti delle più gravi restrizioni della concorrenza, ed indipendentemente dalla loro durata e dalla loro effettiva attuazione, inoltre, l'AGCM potrà considerare opportuno l'inserimento nell'importo di base di un ammontare supplementare (c.d. "*entry fee*") compreso tra il 15% e il 25% del valore delle vendite dei beni o servizi oggetto dell'infrazione.

L'importo di base della sanzione, infine, potrà essere incrementato per tener conto di specifiche circostanze che aggravano[5] o attenuano[6] la responsabilità dell'autore della violazione, con particolare riferimento al ruolo svolto dall'impresa, alla condotta da essa tenuta nel corso dell'istruttoria nonché all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione e alla personalità dello stesso. In presenza di più circostanze concorrenti, l'AGCM procederà ad una loro valutazione e quantificazione complessiva[7]. L'importo della sanzione, tuttavia, potrà essere ulteriormente i) ridotto fino al 50% di quello di base qualora, nel corso dell'istruttoria, l'impresa fornisca informazioni e documentazione che, anche attraverso un'ispezione mirata, siano ritenute decisive per l'accertamento di una infrazione diversa da quella oggetto dell'accertamento, e ii) incrementato fino al 50% qualora l'impresa responsabile dell'infrazione abbia realizzato, nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida, un fatturato totale a livello mondiale particolarmente elevato rispetto al valore delle vendite dei beni o servizi oggetto dell'infrazione oppure appartenga ad un gruppo di significative dimensioni economiche.

Le seconde Linee Guida[8], invece, forniscono alle imprese un orientamento in merito al contenuto di un programma di *compliance*, alla richiesta di valutazione per ottenere una potenziale riduzione delle sanzioni nonché ai criteri che l'AGCM utilizza in sede di sindacato.

In primo luogo, il programma di *compliance* deve essere adeguato alla natura, alla dimensione, alla posizione di mercato dell'impresa nonché al contesto di mercato stesso. Un programma di *compliance* efficace deve inoltre essere elaborato sulla base di un'attenta analisi del rischio di porre in essere condotte anticompetitive che l'impresa si trova a fronteggiare (c.d. "rischio antitrust"), di modo da individuare correttamente le

[3] Determinato al netto dell'IVA e delle altre imposte direttamente legate alle vendite.
[4] Nel valutare la gravità della violazione, l'AGCM terrà conto, tra le altre cose, i) della natura dell'infrazione, ii) delle condizioni di concorrenza nel mercato interessato, iii) dell'attuazione o meno della pratica illecita, e iv) degli effetti pregiudizievoli sul mercato e/o sui consumatori.
[5] Quali i) l'aver svolto un ruolo decisivo nella promozione, organizzazione o monitoraggio di una infrazione plurisoggettiva, ii) l'aver indotto o costretto, anche con misure di ritorsione, altre imprese a parteciparvi e/o a proseguire nella stessa, e iii) l'aver tenuto condotte volte a impedire, ostacolare o comunque ritardare l'attività istruttoria dell'AGCM.
[6] Quali i) l'adozione tempestiva di iniziative adeguate a mitigare gli effetti della violazione, ii) la collaborazione con l'AGCM nel corso del procedimento istruttorio al di là di quanto richiesto dagli obblighi di legge, e iii) la dimostrazione di aver svolto un ruolo marginale alla partecipazione dell'infrazione.
[7] L'incidenza di ciascuna delle circostanze considerate non sarà superiore al 10% dell'importo di base fino ad una percentuale complessiva pari al 30% dell'importo di base in aumento o in diminuzione.
[8] Disponibili al seguente LINK.

priorità di intervento attraverso l'identificazione delle aree più problematiche e delle attività di prevenzione e/o gestione più adeguate.

In secondo luogo, l'AGCM ha inasprito il trattamento nei confronti delle imprese. Più particolarmente, in forza delle precedenti Linee Guida per i programmi di *compliance* adeguati che avessero operato efficacemente era prevista una riduzione della sanzione fino al 15%, mentre per quelli non manifestamente inadeguati, che pur non avessero impedito l'illecito, era prevista un'attenuante fino al 10%, a condizione di essere stati integrati ed attuati dopo l'avvio del procedimento. Le nuove Linee Guida, invece, prevedono una riduzione massima della sanzione fino al 10%, mentre per i programmi non manifestamente inadeguati l'attenuante può arrivare fino al 5%. Nessuna attenuante, invece, potrà più essere concessa ad un'impresa recidiva[9] già dotata di un programma di *compliance* che sia coinvolta in un successivo procedimento, né qualora essa abbia già beneficiato di una riduzione della sanzione antitrust ad esito di una precedente istruttoria per aver adottato un programma di *compliance*. Del pari, nessuna riduzione della sanzione può essere accordata per programmi preesistenti all'avvio dell'istruttoria che siano manifestamente inadeguati[10].

Le terze Linee Guida[11], infine, precisano le caratteristiche del programma di trattamento favorevole nazionale (c.d. "*leniency*") previsto dalla Legge 287/90[12] nonché le modalità di presentazione e valutazione delle domande di adesione ad esso relative.

Il programma si applica ai c.d. "cartelli segreti"[13], che rimangono tali anche laddove alcuni aspetti della condotta in questione siano noti al pubblico o a clienti e/o fornitori, essendo sufficiente che siano celati gli elementi che consentono di individuare la piena portata della condotta e/o il fatto che essa costituisca un cartello. Più particolarmente, le imprese che rivelano la loro partecipazione ad un cartello segreto, e che forniscono all'AGCM i relativi elementi probatori, possono beneficiare di una riduzione delle sanzioni previste dalla Legge 287/90. A tale scopo, è necessario che le evidenze prodotte costituiscano un valore aggiunto significativo[14] al fine di provare un'infrazione rispetto agli elementi probatori già in possesso dell'AGCM al momento della presentazione della

[9] Ossia che abbia precedentemente commesso una o più infrazioni simili o della stessa tipologia, in relazione all'oggetto o agli effetti, accertata/e dall'AGCM o dalla Commissione europea, nei cinque anni precedenti l'inizio dell'infrazione oggetto di istruttoria.
[10] Sono manifestamente inadeguati che programmi che, tra le altre cose, sono caratterizzati da i) gravi carenze nel loro contenuto, ii) assenza di elementi probatori della loro effettiva attuazione, e iii) coinvolgimento nell'illecito dei vertici del *management* aziendale.
[11] Disponibili al seguente LINK.
[12] L'articolo 15-bis della Legge 287/90, intitolato "Non applicazione delle sanzioni", al paragrafo 1 dispone: "*... L'Autorità, in conformità all'ordinamento dell'Unione europea, 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 delle regole di concorrenza, la sanzione amministrativa pecuniaria può essere non applicata o ridotta per le imprese che rivelino la loro partecipazione a cartelli segreti...*".
[13] L'articolo 15-bis della Legge 287/90 al paragrafo 2 dispone: "*... 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...*".
[14] Nello specifico, il valore aggiunto apportato dalle ulteriori evidenze prodotte dal richiedente sarà significativo qualora esse risultino idonee a rafforzare, in ragione della loro natura o del livello di dettaglio, l'impianto probatorio di cui l'AGCM già dispone.

domanda. Affinché un'impresa possa beneficiare della non imposizione o della riduzione della sanzione, inoltre, devono essere soddisfatte tutte le condizioni previste all'articolo 15-*quater*[15] della Legge 287/90.

L'impresa che intenda beneficiare della *leniency* deve presentare all'AGCM una domanda, in forma scritta o orale, corredata dalle dichiarazioni e dai documenti rilevanti. Una volta verificata la sussistenza dei requisiti per la riduzione delle sanzioni[16], l'AGCM comunicherà all'impresa l'esito della sua valutazione. La riduzione non potrà eccedere il 50% del valore della sanzione che sarebbe stata comminata all'impresa senza il beneficio del trattamento favorevole, e terrà conto dell'ordine di arrivo delle domande[17].

---

[15] L'articolo 15-quater della Legge 287/90, intitolato "Condizioni generali per l'applicazione del trattamento favorevole", dispone: "*... Per poter beneficiare del trattamento favorevole per la partecipazione a cartelli segreti, 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:
1) 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:
1.1. la denominazione e l'indirizzo del richiedente;
1.2. la denominazione di tutte le altre imprese che partecipano o hanno partecipato al presunto cartello segreto;
1.3. 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;
1.4. informazioni su precedenti domande di trattamento favorevole presentate a qualsiasi altra autorità garante della concorrenza in relazione al presunto cartello segreto, ovvero informazioni su possibili domande future;
2) restare a disposizione dell'Autorità per rispondere a qualsiasi richiesta che possa contribuire a stabilire i fatti;
3) 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;
4) non distruggere, falsificare o celare informazioni o elementi probatori pertinenti; e
5) non rivelare di aver presentato la domanda di trattamento favorevole né rendere nota alcuna 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, non deve:
1) aver distrutto, falsificato o celato elementi probatori pertinenti riguardanti il presunto cartello segreto; o
2) aver rivelato di voler presentare la domanda né aver reso nota nessuna parte del suo contenuto, a eccezione di altre autorità garanti della concorrenza dell'Unione europea e di Paesi terzi...".

[16] L'articolo 15-ter della Legge 287/90, intitolato "Riduzione delle sanzioni", al paragrafo 1 dispone: "*... L'Autorità concede la riduzione delle sanzioni solo se il richiedente:*
a) soddisfa le condizioni di cui all'articolo 15-quater della presente legge;
b) rivela la sua partecipazione a un cartello segreto; e
c) fornisce, elementi probatori del presunto cartello segreto che costituiscono un valore aggiunto significativo al fine di provare un'infrazione che ricade nell'ambito del programma di trattamento favorevole rispetto agli elementi probatori già in possesso dell'Autorità al momento della presentazione della domanda...".

[17] Più particolarmente, la riduzione sarà i) tra il 30% e il 50% alla prima impresa, ii) tra il 20% e il 30% alla seconda impresa, e iii) non superiore al 20% alle altre imprese.



Marco Stillo
ASSOCIATE

m.stillo@dejalex.com
+39 02 72554.1
Via San Paolo 7
20121 - Milano

MILANO
Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA
Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES
Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW
Potapovsky Lane, 5, build. 2, 4th floor, office 401/12/9 · 101000, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com