



Strasburgo, 11.6.2013
SWD(2013) 204 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

**Azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust
dell'Unione europea**

che accompagna la proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**relativa a determinate norme che regolamentano le azioni per il risarcimento del danno
ai sensi della legislazione nazionale a seguito della violazione delle disposizioni del diritto
della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea**

{COM(2013) 404 final}
{SWD(2013) 203 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust dell'Unione europea

che accompagna la proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativa a determinate norme che regolamentano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi della legislazione nazionale a seguito della violazione delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea

1. INTRODUZIONE

1. **Il diritto, previsto dall'UE, al risarcimento dei danni causati dalla violazione delle norme antitrust.** Gli articoli 101 e 102 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) vietano gli accordi anticoncorrenziali e gli abusi di posizione dominante. La Commissione europea, insieme alle autorità nazionali garanti della concorrenza (in appresso: "ANC"), è responsabile dell'applicazione di tali divieti (**applicazione a livello pubblico**). Al tempo stesso, le disposizioni del trattato sanciscono diritti e obblighi per i singoli, che devono essere applicati dai giudici degli Stati membri (**applicazione a livello privato**). Fra questi vi è il diritto di chiedere il risarcimento per un danno subito a causa di una violazione delle norme UE sulla concorrenza. **Dal 2001 la Corte di giustizia ha dichiarato a più riprese che, ai sensi del diritto dell'UE, ogni individuo deve essere in grado di richiedere un risarcimento per tali danni** (*Courage*, C-453/99 e *Manfredi*, C-295 – 298/04). **Più di dieci anni dopo, la maggior parte dei soggetti danneggiati da un'infrazione della normativa sulla concorrenza non ha ancora i mezzi, a livello individuale o collettivo, per esercitare realmente tale diritto al risarcimento previsto dall'UE.** Ciò è dovuto in gran parte alla mancanza di norme nazionali adeguate che disciplinino le azioni per il risarcimento del danno. Tali norme inoltre, quando esistono, sono così diverse da uno Stato membro all'altro che instaurano condizioni non uniformi sia per gli autori delle infrazioni che per i soggetti danneggiati dai comportamenti illeciti.
2. **Applicazione a livello pubblico/privato.** La giurisprudenza recente a livello nazionale e dell'UE ha inoltre sottolineato che il diritto al risarcimento previsto dall'UE può talvolta essere in contrasto con l'efficacia dell'applicazione a livello pubblico delle norme UE sulla concorrenza da parte della Commissione e delle ANC. Questo può avvenire quando il soggetto danneggiato dalla violazione delle norme di concorrenza cerca di accedere a informazioni ottenute dall'autorità garante della concorrenza nell'ambito di un "programma di trattamento favorevole" (si veda sotto, paragrafo 11). Una sentenza della Corte di giustizia del giugno 2011 (*Pfleiderer*, C-360/09) indica che in assenza di disposizioni dell'UE in quest'ambito, i potenziali richiedenti il trattamento favorevole non sanno se le informazioni fornite a

un'autorità garante della concorrenza saranno alla fine divulgate a un soggetto danneggiato da una violazione delle norme di concorrenza. Ciò può porli in una posizione più debole, in termini di risarcimento del danno, rispetto ad altre imprese che non hanno cooperato con tali autorità. L'incertezza del diritto può quindi nuocere all'efficacia dei programmi di trattamento favorevole a livello dell'UE o a livello nazionale, e di conseguenza all'efficacia delle misure di applicazione a livello pubblico per lottare contro le intese segrete.

3. **Obiettivi dell'iniziativa.** L'attuale iniziativa in materia di danni da violazione delle norme antitrust persegue due obiettivi principali:

- i) **garantire l'effettivo esercizio del diritto al risarcimento previsto dall'UE, e**
- ii) **disciplinare alcuni aspetti fondamentali dell'interazione fra l'applicazione, a livello pubblico e a livello privato, del diritto UE della concorrenza, per trovare un equilibrio fra l'applicazione delle norme da parte della Commissione e delle ANC, da un lato, e le azioni di risarcimento del danno dinanzi ai giudici nazionali, dall'altro, e per arrivare così a un'applicazione generale efficace delle norme UE sulla concorrenza.**

2. PROBLEMI DA AFFRONTARE

2.1. Garantire l'effettivo esercizio del diritto al risarcimento previsto dall'UE

4. **Eliminare gli ostacoli che impediscono un effettivo risarcimento.** La maggior parte dei soggetti danneggiati da violazioni del diritto UE della concorrenza continuano a rimanere privi di risarcimento. Oltre al fatto che si constata una mancanza di consapevolezza dei propri diritti, avviene che anche coloro che intendono ottenere riparazione si scontrano con un **rapporto rischi/benefici molto sfavorevole**, a causa degli ostacoli procedurali e dei costi che comporta intentare un'azione. Questa situazione indebolisce il funzionamento delle norme di concorrenza dell'UE ed è difficilmente conciliabile con il diritto fondamentale a un'efficace tutela giurisdizionale conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nel Libro verde del 2005, "Azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust comunitarie", **la Commissione ha individuato i principali ostacoli a un risarcimento effettivo.** Nel 2008 ha adottato un **Libro bianco in materia di azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust, che dà una serie di indicazioni su come eliminare tali ostacoli e garantire un'effettiva applicazione, a livello privato, delle norme negli Stati membri.**

5. **Consultazioni pubbliche.** In occasione della consultazione pubblica sul Libro bianco, e di due altre successive consultazioni pubbliche, la società civile e interlocutori istituzionali quali **il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale europeo hanno accolto favorevolmente le misure proposte.** Il Parlamento europeo ha inoltre esplicitamente richiesto l'elaborazione di una legislazione europea sulle azioni per il risarcimento del danno causato dalla violazione delle norme antitrust.

6. **Osservazioni delle parti interessate.** Nelle consultazioni pubbliche sopra menzionate le parti interessate hanno contribuito all'analisi della Commissione dei principali ostacoli che impediscono l'esercizio di un più efficace risarcimento:

- **i potenziali ricorrenti** hanno indicato le difficoltà esistenti nell'ottenimento dell'**accesso alle prove** di cui hanno bisogno per giustificare l'azione intentata. Per loro natura, le azioni per il risarcimento del danno causato dalla violazione delle norme antitrust richiedono spesso un livello eccezionalmente alto di

analisi fattuale ed economica molto costosa, e pongono agli attori difficoltà d'accesso ad elementi di prova determinanti spesso tenuti segreti e in possesso dei convenuti. Le parti interessate hanno anche segnalato una mancanza di chiarezza in merito all'eccezione del trasferimento (*passing-on defence*), cioè in merito alla questione se un convenuto possa dimostrare che un acquirente diretto ha trasferito ai suoi clienti situati più a valle nella catena di distribuzione il sovrapprezzo causato dal cartello. Fra le altre questioni che possono avere un effetto negativo sull'esito di un'azione sono importanti anche i **termini di prescrizione**, ad esempio quando non vi è tempo sufficiente per intentare un'azione una volta constatata un'infrazione. I costi di un'azione possono aumentare considerevolmente quando le parti devono dimostrare l'infrazione, anche se è già stata accertata da una ANC, poiché mancano norme uniformi sul **valore probatorio di tali decisioni in materia di infrazioni**. Inoltre, la **quantificazione del danno subito** è spesso un'operazione complessa e costosa che può pregiudicare la probabilità che un caso venga portato avanti;

- le PMI e i consumatori sono svantaggiati dalla mancanza di **meccanismi di tutela collettiva efficaci**. Tali meccanismi consentirebbero a molti consumatori o imprese di presentare congiuntamente le loro pretese e di **dividersi i costi e gli oneri di un'azione legale**;
- le associazioni imprenditoriali, pur approvando gli obiettivi perseguiti dalla Commissione, hanno lanciato un allarme generale contro i rischi di abuso nel ricorso all'azione legale, come constatato in altre giurisdizioni, e hanno sottolineato la **necessità di prevedere garanzie contro i contenziosi abusivi e privi di fondamento**, in particolare se le pretese sono presentate a titolo collettivo.

7. **Condizioni non uniformi nel mercato interno.** Oltre agli specifici ostacoli che intralciano l'effettivo esercizio del diritto al risarcimento previsto dall'UE, occorre rilevare che **le norme nazionali che disciplinano le azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust sono ancora diversissime**. Questa diversità è aumentata negli ultimi anni: essa causa incertezza del diritto per tutte le parti coinvolte e può ostacolare un'effettiva applicazione, a livello privato, delle regole di concorrenza, specialmente nei casi transfrontalieri. Ciò porta a **significative distorsioni della concorrenza sul mercato interno**, dato che la possibilità per i soggetti danneggiati di ottenere riparazione, e per gli autori dell'infrazione di essere chiamati a rispondere, varia a seconda del luogo di stabilimento e del luogo in cui possono essere presentate le istanze. Questa situazione è illustrata dall'attuale **concentrazione di azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust in tre giurisdizioni dell'UE: il Regno Unito, la Germania e i Paesi Bassi**, e questo indica che gli attori ritengono le norme applicabili in tali Stati più adatte ai loro obiettivi che in altri paesi. Viceversa, **per i soggetti danneggiati da violazioni delle norme di concorrenza negli altri Stati membri sembra più difficile esercitare effettivamente il diritto al risarcimento quale previsto dall'UE**. Questa applicazione disuguale può addirittura portare a un vantaggio concorrenziale per certe imprese che hanno violato l'articolo 101 o 102 TFUE, e può agire come disincentivo ad esercitare il diritto allo stabilimento e alla libertà di fornire beni o prestare servizi in Stati membri in cui il diritto al risarcimento è applicato in modo più efficace.

8. **Probabili costi della situazione attuale.** Si stima che i costi dell'inefficace applicazione, a livello privato, del diritto della concorrenza possano raggiungere i

23 miliardi di euro o lo 0,18% del PIL 2012 — in termini di risarcimento che ogni anno i soggetti danneggiati nell'UE non percepiscono. Risolvere questo problema significherebbe trasferire i costi delle violazioni delle norme antitrust dai soggetti danneggiati agli autori delle infrazioni, e rendere più facile l'individuazione delle distorsioni della concorrenza. In termini di applicazione complessiva degli articoli 101 e 102 TFUE, la maggiore probabilità di essere considerati responsabili di una condotta illegale scoraggerebbe i comportamenti anticoncorrenziali (maggiore effetto dissuasivo), con conseguenti vantaggi a favore dei consumatori.

2.2. **Interazione fra l'applicazione a livello pubblico e a livello privato del diritto UE della concorrenza**

9. **Definizioni.** L'applicazione a livello pubblico del diritto UE della concorrenza spetta alla Commissione e alle ANC, che sono competenti a individuare, sanzionare e prevenire le violazioni delle norme in questione. L'applicazione a livello pubblico spetta anche ai giudici che rivedono le decisioni adottate dalle autorità garanti della concorrenza. **L'applicazione a livello privato** riguarda l'applicazione delle stesse norme per mezzo di azioni intentate dinanzi ai giudici nazionali. **In mancanza di una normativa europea in materia, l'applicazione a livello privato è quasi esclusivamente disciplinata dal diritto civile nazionale.** L'applicazione a livello privato può essere, a grandi linee, suddivisa in tre tipi di casi:

- i) risarcimento del danno subito a seguito della violazione del diritto UE della concorrenza (azioni per il risarcimento del danno);
- ii) istanza di cessazione di comportamento di violazione del diritto UE della concorrenza (provvedimento inibitorio), e
- iii) dichiarazione di nullità delle disposizioni contrattuali che violano le norme sulle UE concorrenza.

10. **Complementarità e interazione dell'applicazione a livello pubblico e a livello privato.** L'applicazione a livello pubblico e a livello privato sono strumenti complementari per l'applicazione effettiva degli articoli 101 e 102 TFEU. È possibile intentare un'azione privata davanti a un giudice senza che vi sia una decisione preliminare di un'autorità garante della concorrenza ("azioni autonome"). Tuttavia, **le azioni per il risarcimento del danno causato dalla violazione delle norme antitrust vengono per lo più intentate dopo che un'autorità garante della concorrenza ha constatato un'infrazione delle norme UE sulla concorrenza (azioni a catena).** L'interazione che ne risulta fra l'applicazione a livello pubblico e a livello privato interessa i seguenti **aspetti fondamentali**:

- (i) l'accesso alle informazioni in possesso delle autorità garanti della concorrenza;
- (ii) l'effetto vincolante delle decisioni relative a un'infrazione, e
- (iii) i termini di prescrizione per intentare un'azione di risarcimento del danno.

11. **Una questione fondamentale: la comunicazione dei documenti relativi ai programmi di trattamento favorevole.** Per individuare e sanzionare le intese segrete, le autorità garanti della concorrenza propongono agli autori delle infrazioni l'immunità dalle ammende o una loro riduzione in cambio della loro cooperazione. Questi "programmi di trattamento favorevole" sono uno strumento molto efficace di cui dispongono le autorità pubbliche. I soggetti danneggiati da una stessa violazione possono avere bisogno delle informazioni che sono state volontariamente fornite dagli autori dell'infrazione per utilizzarle come prova e per ottenere il risarcimento.

Nel recente caso *Pfleiderer*, le parti che intendevano intentare un'azione di risarcimento del danno nei confronti del cartello avevano chiesto l'accesso al fascicolo relativo al programma di trattamento favorevole dell'autorità tedesca garante della concorrenza. I giudici tedeschi hanno chiesto alla Corte di giustizia se la comunicazione di informazioni legate al programma di trattamento favorevole fosse contraria al diritto dell'UE. Nella sentenza del 2011, la Corte di giustizia ha statuito che, in mancanza di una normativa dell'UE in materia, spetta ai giudici nazionali stabilire caso per caso, e conformemente alla legislazione nazionale, le condizioni a cui può essere permessa o respinta la comunicazione, ai soggetti danneggiati da una violazione delle regole di concorrenza, di informazioni legate a un programma di trattamento favorevole. Tale sentenza ha causato una considerevole incertezza quanto alle categorie di documenti divulgabili. Questa incertezza danneggia non solo le parti coinvolte nelle azioni di risarcimento del danno, ma può anche, più specificamente, dissuadere i partecipanti a un cartello dal cooperare con la Commissione e con le ANC nell'ambito dei programmi di trattamento favorevole e può nuocere alla lotta contro i cartelli, che si basa largamente sulle domande di trattamento favorevole. Un'applicazione ridotta della regolamentazione relativa ai cartelli diminuirebbe l'effetto dissuasivo dell'applicazione a livello pubblico del diritto della concorrenza.

12. Problemi analoghi esistono relativamente ai **casì di transazione**, in cui le parti riconoscono la loro partecipazione a un cartello in cambio di una procedura semplificata e di una riduzione dell'ammenda. L'incertezza legata alla comunicazione di documenti del fascicolo di un'autorità garante della concorrenza relativamente a tali procedure può dissuadere le imprese dal cooperare con tali autorità nell'ambito delle procedure di transazione. Infine, la comunicazione di documenti del fascicolo di un'autorità garante della concorrenza durante un'indagine in corso potrebbe nuocere all'indagine stessa e di conseguenza alla capacità di tali autorità di sanzionare le violazioni del diritto della concorrenza dell'UE.

3. OPZIONI POSSIBILI

13. ***Individuare le opzioni.*** Per risolvere i problemi sopra descritti, per favorire un effettivo diritto al risarcimento per i soggetti danneggiati da violazioni degli articoli 101 e 102 TFUE, e per raggiungere un equilibrio ottimale fra l'applicazione a livello pubblico e a livello privato, **sono state prese in considerazione quattro opzioni**, scelte in base alla valutazione svolta per il Libro bianco, la cui sintesi figura in un allegato della relazione di valutazione d'impatto. **Le misure già scartate nel Libro bianco a causa di un rapporto sproporzionato costi/benefici non sono state prese nuovamente in considerazione.** Due esempi di tali opzioni escluse sono il risarcimento cumulativo dei danni (che ha carattere sanzionatorio) e un ampio sistema di divulgazione predibattimentale delle prove. Inoltre, **tutte le opzioni relative a un'azione dell'UE (opzioni 2, 3 e 4) includono un quadro giuridico non vincolante per la quantificazione dei danni causati dalla violazione delle norme antitrust.** Queste indicazioni non vincolanti riguardanti una delle questioni più complesse e onerose per tutte le parti coinvolte in un procedimento di risarcimento del danno causato dalla violazione delle norme antitrust sono state sostenute quasi unanimemente da tutti gli interpellati, sia nella consultazione pubblica sul Libro bianco che nell'ambito di una consultazione che ha seguito la pubblicazione di una bozza di documento di orientamento del 2011.

14. *Opzione 1 — Nessuna azione dell'UE (scenario iniziale)*. La prima opzione proposta nella relazione è lo scenario iniziale, che non comporta alcun intervento a livello UE. Questo presuppone l'esame dello *status quo* e degli probabili sviluppi in assenza di un'azione dell'UE (analisi prospettica).
15. *Opzione 2 — Azione vincolante basata sul Libro bianco (incluso un sistema specifico di ricorsi collettivi)*. La seconda opzione prevede uno strumento legalmente vincolante che integra le misure proposte dalla Commissione nel Libro bianco, compreso un sistema di ricorsi collettivi specifico per la concorrenza, che consentirebbe ai consumatori e alle PMI di intentare azioni congiunte. Uno strumento di questo tipo includerebbe norme riguardanti: la divulgazione proporzionata di specifiche categorie di prove; una responsabilità limitata per gli autori delle infrazioni cui viene concessa l'immunità; l'effetto vincolante delle decisioni definitive adottate dalle ANC sulle infrazioni; l'eccezione del trasferimento, che consente all'autore dell'infrazione di dimostrare che il richiedente il risarcimento ha ripercosso il sovrapprezzo illecito sui suoi propri clienti; la facilitazione della prova per un acquirente indiretto per quanto riguarda la portata dell'eccezione del trasferimento; uno specifico termine di prescrizione per le azioni di risarcimento del danno causato dalla violazione delle norme antitrust.
16. *Opzione 3 — Regolare l'interazione fra l'applicazione a livello pubblico e a livello privato*. La terza opzione consiste in uno strumento vincolante che rivede in parte le opzioni proposte nel Libro bianco per rispecchiare in due modi i recenti sviluppi a livello nazionale e a livello dell'UE: richiamandosi a un **distinto approccio UE orizzontale in materia di ricorsi collettivi** invece di regolamentare un meccanismo settoriale, e introducendo delle **limitazioni d'accesso agli elementi di prova**, volte a preservare l'efficacia degli strumenti d'applicazione a livello pubblico. Questi due grossi cambiamenti hanno in comune il fatto che entrambi riducono in una certa misura i benefici in termini di risarcimento effettivo di cui all'opzione 2 allo scopo di perseguire obiettivi aggiuntivi, cioè un approccio orizzontale in materia di ricorsi collettivi (come suggerito da alcune delle parti interessate e dal Parlamento europeo), e in particolare una migliore tutela dell'applicazione a livello pubblico a seguito della sentenza della Corte di giustizia. **Questa opzione è stata quindi specificamente concepita per valutare se la perdita di benefici per quanto riguarda il risarcimento effettivo è compensata da una riduzione dei costi del contenzioso e/o da un'ottimizzazione dell'equilibrio fra l'applicazione a livello pubblico e a livello privato** Più specificamente, l'opzione 3 differisce dall'opzione 2 sui punti seguenti:
- per quanto riguarda **la protezione degli strumenti d'applicazione a livello pubblico**, l'opzione 2 tutela le dichiarazioni ufficiali di un'impresa ai fini del trattamento favorevole solo nelle azioni di risarcimento del danno. L'opzione 3 aggiunge la protezione rispetto alla divulgazione delle proposte di transazione durante le indagini delle autorità garanti della concorrenza. La proposta protezione degli strumenti d'applicazione a livello pubblico non renderebbe eccessivamente difficile per i soggetti danneggiati da una violazione del diritto della concorrenza ottenere il risarcimento per il danno subito, tenuto conto della portata limitata di tale protezione. Essa è quindi compatibile col diritto a un'effettiva tutela giurisdizionale come stabilito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
 - per quanto riguarda la **quantificazione del danno causato dalla violazione delle norme antitrust**, l'opzione 3 — contrariamente all'opzione 2 — prevede

una presunzione relativa quanto al danno da sovrapprezzo nei casi di cartello. Questa presunzione si basa sui risultati di uno studio esterno, che ha concluso che **il 93% dei casi di cartello esaminati causa pregiudizi**. Questa misura è stata introdotta per attenuare l'impatto per gli attori che hanno un accesso più limitato ad alcuni tipi di prove che avrebbero tuttavia potuto essere utili per dimostrare il danno provocato da un cartello. Per la stessa ragione, l'opzione 3 contiene una regola che vuole che l'esercizio del diritto degli attori a chiedere il risarcimento del danno non possa essere reso praticamente impossibile o eccessivamente difficile dal livello di prova richiesto. Questa opzione suggerisce che gli Stati membri dovrebbero autorizzare il giudice a valutare l'importo del danno;

- per quanto riguarda i **ricorsi collettivi**, l'opzione 3 non contiene alcuna misura propria alla concorrenza. Pur riconoscendo le specificità dell'applicazione del diritto della concorrenza dell'UE e la possibilità di elaborare apposite norme, questa opzione si basa su un **approccio** separato, ma **orizzontale**, in materia di ricorsi collettivi, attraverso iniziative caratterizzate da una più ampia portata;
- l'opzione 3, infine, contiene misure in materia di **risoluzione consensuale delle controversie**, volte a compensare l'assenza di specifici meccanismi di ricorso collettivo agevolando alle parti l'uso di altri mezzi procedurali efficaci sotto il profilo dei costi. Queste misure eliminerebbero gli elementi esistenti che dissuadono dall'avviare composizioni stragiudiziali ai fini del risarcimento del danno causato dalla violazione del diritto della concorrenza dell'UE.

17. **Opzione 4 — Iniziativa non vincolante dell'UE.** La quarta opzione (opzione 4) consiste in uno strumento non vincolante, con cui si raccomanda agli Stati membri di attuare le misure proposte dall'opzione 3.

4. OPZIONE PRESCELTA

18. L'impatto delle quattro opzioni è stato valutato in relazione ai seguenti benefici e costi:

– le opzioni danno migliori risultati nella misura in cui:

- 1) garantiscono il pieno risarcimento per tutto il danno subito;
- 2) proteggono effettivamente l'applicazione a livello pubblico e realizzano un equilibrio con le azioni di risarcimento del danno nell'applicazione complessiva degli articoli 101 e 102 del TFUE;
- 3) aumentano la consapevolezza, l'applicazione delle norme, la dissuasione e la certezza del diritto;
- 4) consentono un migliore accesso alla giustizia;
- 5) portano a un uso più efficiente del sistema giudiziario, ad esempio evitando l'eccesso di contenziosi e le pretese prive di fondamento;
- 6) contribuiscono all'instaurazione di condizioni più uniformi in Europa per i consumatori e per le imprese;
- 7) hanno un effetto positivo sul benessere dei consumatori e sulle PMI, e
- 8) stimolato la crescita economica e l'innovazione.

– Per quanto riguarda i costi, la relazione esamina l'incidenza:

- (1) sui costi dei contenziosi;
- (2) sugli oneri amministrativi;
- (3) sui costi degli errori (ad es. la possibilità che i giudici nazionali emanino una decisione sbagliata), e
- (4) sui costi dell'inserimento delle misure proposte negli ordinamenti giuridici nazionali.

19. Dopo aver valutato i costi e i benefici delle quattro opzioni, la relazione conclude che l'opzione 3 realizza al meglio gli obiettivi prefissati ai minori costi possibili. Una panoramica d'insieme della valutazione è esposta in appresso, con le principali conclusioni illustrate nella relazione.

Tabella (Relazione di valutazione d'impatto) — Sintesi degli effetti delle opzioni 1-4

Benefici ottenuti / problemi trattati	Effetti rispetto allo scenario iniziale (da 0 a +++)			
	Opzione 1	Opzione 2	Opzione 3	Opzione 4
1. Pieno risarcimento	0	+++	++	0 / +
2. Tutela di un'applicazione effettiva a livello pubblico	0	++	+++	0 / +
3. Maggiore consapevolezza, dissuasione, applicazione delle norme e certezza del diritto	0	+++	+++	0 / +
4. Accesso alla giustizia	0	+++	+++	0 / +
5. Uso efficiente del sistema giudiziario	0	+++	++	0 / +
6. Condizioni più uniformi	0	+++	+++	0 / +
7. Impatto positivo sulle PMI e sui consumatori	0	+++	++	0 / +
8. Stimolo della crescita economica e dell'innovazione	0	++	++	0
Costi	Effetti rispetto allo scenario iniziale (da 0 a ---)			
	Opzione 1	Opzione 2	Opzione 3	Opzione 4
1. Costi dei contenziosi	0	--	-	0 / ---
2. Oneri amministrativi	0	--	-	0 / -
3. Costi degli errori	0	-	0 / -	0 / -
4. Costi d'attuazione	0	--	-	0 / -

20. **Preferenza per un'azione vincolante dell'UE.** È stata data la preferenza alle azioni che comportano un'azione dell'UE. Questo perché:

- per quanto riguarda l'ottimizzazione dell'interazione fra l'applicazione a livello pubblico e a livello privato delle norme UE in materia di concorrenza, vi è un crescente accordo sul fatto che tale questione è affrontata meglio a livello dell'Unione europea, in particolare in virtù delle strette connessioni fra la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza;
- per quanto riguarda il miglioramento delle condizioni procedurali a cui i soggetti danneggiati da una violazione del diritto UE della concorrenza possono ottenere un risarcimento, l'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato che, in assenza di una legislazione europea, solo pochissimi Stati membri

stanno adottando iniziative legislative in materia. Quando vengono prese delle misure, esse riguardano solo alcuni degli ostacoli individuati dalla Commissione nel Libro verde e nel Libro bianco, e queste iniziative hanno reso il panorama giuridico ancora più diversificato.

21. Senza un intervento a livello dell'UE, l'attuale divergenza fra le legislazioni nazionali per quanto riguarda le azioni di risarcimento del danno causato dalla violazione delle norme antitrust continuerebbe ad esistere, e ciò porrebbe problemi in termini di efficacia di tali azioni. Ciò significherebbe inoltre che il mercato interno rimarrebbe frammentato per quanto riguarda il livello di tutela giurisdizionale e potrebbe incoraggiare il *forum shopping* (cosa che va a svantaggio delle PMI e dei consumatori, che sono meno mobili). Potrebbe inoltre portare ad applicare procedure più complesse e quindi costose, particolarmente nei casi transfrontalieri. L'opzione iniziale 1 (nessuna azione a livello dell'UE) è quindi stata esclusa. La preferenza per un'azione dell'UE vincolante, piuttosto che per la *soft law*, ha portato parimenti all'esclusione dell'opzione 4.
22. **Preferenza per un approccio separato, ma orizzontale, in materia di ricorsi collettivi.** Alla luce della consultazione pubblica e in particolare della risoluzione del Parlamento europeo del 2 febbraio 2012, un approccio orizzontale risulta attualmente più adeguato di una specifica soluzione che riguardi propriamente la concorrenza. Questo principalmente perché il diritto della concorrenza non è il solo ambito del diritto UE in cui si verifica spesso un danno diffuso e in cui i consumatori e le PMI hanno difficoltà ad ottenere il risarcimento per i danni subiti. Problemi analoghi (costi elevati dei contenziosi rispetto al danno individuale) esistono in altri ambiti giuridici come il diritto dei consumatori o il diritto ambientale. I principi di base applicabili ai ricorsi collettivi possono, in larga misura, essere comuni a tutti questi ambiti giuridici. Un'iniziativa orizzontale può inoltre aumentare la coerenza fra i settori in cui i ricorsi collettivi sono considerati necessari. Nella misura in cui, comunque, si ritengano necessarie misure specifiche per il diritto della concorrenza, tali misure potrebbero figurare in un capitolo a parte dello strumento orizzontale o in successivi strumenti giuridici distinti.
23. **Preferenza per un sistema più equilibrato di applicazione a livello pubblico e a livello privato.** Sia l'opzione 2 che l'opzione 3 soddisfano in larga misura gli obiettivi dell'iniziativa in materia di danni da violazione delle norme antitrust, poiché entrambe affrontano i principali ostacoli che attualmente rendono difficile un'effettiva tutela dei soggetti danneggiati dalla violazione delle norme antitrust, ispirandosi alle tradizioni giuridiche europee. Entrambe le opzioni, inoltre, forniscono garanzie per evitare l'eccesso di contenziosi e le pretese non fondate. Hanno pertanto un impatto positivo sul diritto fondamentale a un'efficace tutela giurisdizionale sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
24. L'opzione 2 è un po' più solida per quanto riguarda la garanzia di pieno risarcimento per l'intero danno subito. Tuttavia, l'opzione 3 prevede in generale un sistema più equilibrato: aumenta in generale la possibilità di ottenere accesso alle prove e al tempo stesso tutela maggiormente un'efficace applicazione a livello pubblico proteggendo più documenti appartenenti ai fascicoli delle autorità garanti della concorrenza. L'opzione soddisfa questo obiettivo introducendo delle garanzie, e rappresenta un miglioramento in quanto affronta le asimmetrie nel senso evidenziato dalle parti interessate nelle consultazioni pubbliche. L'introduzione di una presunzione relativa rispetto all'esistenza del danno da sovrapprezzo nei casi di

cartello, e della possibilità di stimare l'ammontare del danno, rende più probabile l'ottenimento del risarcimento per il danno in questione.

25. Per quanto riguarda le altre misure, come l'eccezione del trasferimento, i termini di prescrizione e l'effetto vincolante delle decisioni adottate dalle ANC, l'opzione 3 e l'opzione 2 non differiscono. Nei paesi in cui esistono disposizioni simili, esse costituiscono un incentivo significativo per gli attori. Se applicate in tutta l'Unione europea, esse migliorerebbero le possibilità di un efficace ricorso per i soggetti danneggiati dalle violazioni del diritto della concorrenza, e contribuirebbero al raggiungimento degli obiettivi dell'attuale iniziativa (risarcimento, accesso alla giustizia, garanzia di condizioni più uniformi). L'effetto vincolante delle decisioni delle ANC, in particolare, assicura un utilizzo più efficiente del sistema giudiziario.
26. **Costi.** In termini di costi, l'opzione 3 dà migliori risultati dell'opzione 2. I costi dei contenziosi vengono ridotti introducendo la presunzione relativa rispetto alla quantificazione del danno e facilitando la risoluzione consensuale delle controversie. Nell'opzione 3 sono inferiori anche i costi degli errori e i costi d'attuazione, principalmente poiché non vi è alcuna disposizione che prevede l'introduzione di uno specifico quadro settoriale per i ricorsi collettivi. Infine, una maggiore tutela dell'applicazione a livello pubblico, sempre nell'ambito dell'opzione 3, ridurrebbe gli oneri amministrativi.

5. CONCLUSIONE

27. Per realizzare gli obiettivi dell'iniziativa in materia di danni da violazione delle norme antitrust è stata prescelta l'opzione 3.

Sintesi del contenuto dell'opzione prescelta

Pieno risarcimento	Ogni soggetto danneggiato (acquirenti sia diretti che indiretti) può pretendere a un pieno risarcimento del danno subito a seguito di una violazione dell'articolo 101 o 102 TFUE. Il pieno risarcimento comprende il risarcimento per il danno reale e il mancato guadagno, più gli interessi.
Divulgazione delle prove	L'opzione prescelta prevede un sistema di divulgazione di specifiche categorie di prova fra le parti coinvolte in un'azione per il risarcimento del danno causato da una violazione delle norme antitrust. Prevede inoltre garanzie relative alla divulgazione dei documenti del fascicolo di un'autorità garante della concorrenza.
Responsabilità limitata di chi ottiene il trattamento favorevole	Per mantenere l'interesse rappresentato dai programmi di trattamento favorevole della Commissione e delle ANC, la responsabilità di chi ottiene tale trattamento favorevole è limitata alla sua parte del danno causato. Chi ottiene il trattamento favorevole dovrebbe rimanere pienamente responsabile se i soggetti danneggiati non possono ottenere il risarcimento dagli altri autori dell'infrazione.
Effetto vincolante delle decisioni delle ANC	I giudici nazionali che esaminano le azioni di risarcimento del danno sono vincolati dalle decisioni delle ANC che constatano una violazione delle norme UE in materia di concorrenza.
Termini di prescrizione	I termini di prescrizione non devono pregiudicare il diritto a un pieno risarcimento. Inoltre, i soggetti danneggiati dovrebbero effettivamente potere intentare un'azione di risarcimento del danno dopo una decisione definitiva di un'autorità garante della concorrenza.

Trasferimento dei sovrapprezzi	Il convenuto può invocare l'eccezione del trasferimento contro una domanda di risarcimento presentata da un acquirente diretto. Viceversa, per facilitare le domande presentate dagli acquirenti indiretti, la dimostrazione della ripercussione dei sovrapprezzi al loro livello è resa più facile.
Presunzione del danno	I soggetti danneggiati da cartelli potranno basarsi sulla presunzione relativa che un cartello porta a un danno da sovrapprezzo. Inoltre, le condizioni stabilite dal diritto nazionale per quantificare il danno subito non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficoltoso per un attore l'ottenimento del risarcimento.
Risoluzione consensuale delle controversie	Viene facilitata la risoluzione consensuale delle controversie, poiché può costituire un'alternativa più rapida e meno costosa del procedimento giudiziario.