

On. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
Direzione Servizi Media
Ufficio Obblighi Servizi Media Audiovisivi e Radiofonici
Via Isonzo 21/B, 00198 Roma

Via email: agcom@cert.agcom.it

OSSERVAZIONI DI ICC ITALIA ALLA

**CONSULTAZIONE PUBBLICA AVVIATA SUL DOCUMENTO RECANTE «LINEE GUIDA SULLA
QUANTIFICAZIONE DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE IRROGATE DALL'AUTORITÀ
PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI» DI CUI ALLA DELIBERA N. 410/14/CONS**

13 OTTOBRE 2014

I. Introduzione

1. La Commissione concorrenza della Camera di Commercio Internazionale (**ICC Italia**), nella propria veste di associazione rappresentativa delle istanze dell'imprenditoria nazionale e internazionale, si pregia di fornire all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (**Autorità**) il proprio contributo nell'ambito della "Consultazione pubblica avviata sul documento recante «Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'autorità per le garanzie nelle comunicazioni»" (**Documento in consultazione**) di cui alla delibera n. 410/14/CONS pubblicata sul sito web dell'Autorità il 29 luglio 2014.
2. Il presente contributo è articolato in due sezioni: una prima parte contiene osservazioni di carattere generale in vista della successiva adozione delle Linee guida; nella seconda parte, si forniranno alcuni commenti puntuali sul Documento in consultazione.

II. Osservazioni di ordine generale in vista dell'adozione delle Linee guida

3. ICC Italia esprime il proprio apprezzamento per la presente consultazione in quanto con essa l'Autorità (in analogia all'iniziativa assunta in materia dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato¹) si propone di allineare i propri standard alle *best practice* europee in materia di sanzioni al fine di tutelare i preminenti valori connessi all'efficienza dell'azione amministrativa, alla certezza del diritto, alle garanzie di difesa delle imprese ed alla prevedibilità delle sanzioni anche a fini di deterrenza.
4. ICC Italia non può, tuttavia, esimersi dal constatare come il Documento in consultazione svolga osservazioni e ponga quesiti di carattere generale, funzionali alla successiva redazione delle Linee guida. A questo riguardo dunque, al fine di ritenere effettivamente rispettati i principi di trasparenza e certezza del diritto posti a base della presente iniziativa, **ICC Italia chiede sin d'ora all'Autorità di voler sottoporre a consultazione il testo delle Linee guida appena questo sarà disponibile prima della sua adozione.** Si ritiene che solo in tal modo, consentendo alle imprese di esprimersi sul testo completo delle Linee guida nell'ambito di una nuova consultazione, si darebbe loro la possibilità di partecipare effettivamente ed efficacemente al procedimento a tutela dei preminenti interessi toccati dalla materia in rilievo.

¹ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, pubblica consultazione indetta con il provv. n. 4893/2014, *Linee guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità.*

III. Osservazioni puntuali sul Documento in consultazione

5. Con specifico riferimento alle proposte formulate nel Documento in consultazione, ICC Italia ritiene di poter prendere atto con favore dell'approccio generale suggerito dall'Autorità, dal quale traspare l'intenzione di voler dare una più ampia applicazione all'istituto del "cumulo giuridico", a garanzia di un trattamento sanzionatorio che sia proporzionato e non ingiustificatamente afflittivo per le imprese.

6. Si ritiene necessario che l'Autorità chiarisca innanzitutto, nel testo delle Linee guida, la **portata applicativa effettiva che le future Linee guida avranno nei confronti dell'Autorità nella quantificazione delle sanzioni**, al fine di dare in tal modo certezza giuridica alle imprese quanto ai criteri che saranno effettivamente loro applicati.

7. A garanzia del principio del contraddittorio e difesa quanto alla quantificazione delle sanzioni, ICC Italia auspica inoltre che, con l'occasione, **l'Autorità voglia prevedere che siano indicati sin dall'atto di contestazione** (ai sensi dell'art. 5 del nuovo Regolamento in materia di procedure sanzionatorie adottato con la Delibera n. 410/14/CONS) **i criteri specifici che l'Autorità intende applicare alla fattispecie concreta ai fini della quantificazione della sanzione**. Si ritiene evidente, infatti, l'importanza di tale puntualizzazione nell'atto di contestazione, in quanto essa assicurerebbe all'impresa sottoposta al procedimento di esercitare il proprio diritto di difesa in sede di istruttoria, fornendo all'Autorità elementi informativi idonei a svolgere al meglio – nell'interesse generale – le proprie analisi e valutazioni.

8. Quanto agli specifici criteri suggeriti dall'Autorità, nell'attesa di poter esprimere compiute valutazioni nella futura consultazione sul testo delle Linee guida quando disponibile, ICC Italia ritiene in questa sede di poter formulare le seguenti considerazioni di carattere puntuale con riferimento al Documento in consultazione:

- i. **non appare corretto applicare il minimo edittale solo nelle ipotesi in cui ricorrano tutti gli elementi previsti dall'art. 11 della legge 689/1981** (*i.e.* gravità della violazione; opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione; personalità dell'agente; condizioni economiche dell'agente). Così facendo, un'impresa con fatturati (o utili) elevati non vedrebbe mai applicarsi il minimo edittale neppure a fronte di violazioni di lievissima entità. Ciò rischierebbe di produrre esiti del tutto inaccettabili, in quanto evidentemente discriminatori oltre che inutilmente afflittivi;
- ii. l'applicazione del minimo edittale risulta in ogni caso sproporzionata laddove la sanzione da comminare sia relativa ad **"illeciti trascurabili"** in ragione dell'effettiva gravità della violazione. Per tali ipotesi, dunque, si auspica che l'Autorità voglia prevedere l'irrogazione di una **sanzione di importo**

- meramente simbolico**, sull'esempio di quanto previsto dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato²;
- iii. diversamente da quanto sembra suggerirsi nel Documento in consultazione **il fatturato non costituisce un parametro che possa essere isolatamente considerato ai fini della quantificazione della sanzione** ed alla definizione della capacità economica dell'impresa. Si ricorda, infatti, che imprese con fatturati elevati possono trovarsi ad affrontare situazioni di perdita laddove debbano sostenere ingenti costi per lo svolgimento della propria attività sul mercato;
- iv. altrettanto delicato pare il suggerimento formulato nel Documento in consultazione con riferimento alla valorizzazione – in sede di quantificazione della sanzione – del **criterio della “piena collaborazione nella fase istruttoria”**: si ritiene, infatti, che le Linee guida dovrebbero valorizzare tale criterio con la doverosa precisazione che **lo stesso non può naturalmente essere applicato in modo da pregiudicare il diritto di difesa dell'impresa**;
- v. appare fortemente penalizzante prevedere la possibilità di aumentare l'importo base della sanzione fino al doppio nel caso in cui *“l'agente nei due anni precedenti sia già stato sanzionato per diverse violazioni”*³. Il termine di due anni appare eccessivamente lungo ed, inoltre, occorrerebbe quantomeno precisare che l'aggravante può essere applicata nel caso di violazione della stessa norma e non invece di qualsivoglia disposizione;
- vi. ogniqualvolta le imprese siano tenute a presentare periodiche autodichiarazioni - sulla base di normative o moduli che le stesse intendono contestare nella loro legittimità - appare ingiustificato applicare le aggravanti della *“reiterazione dell'illecito”* e della *“violazione dipesa da una apposita strategia aziendale decisa a livello apicale”*;
- vii. non può essere accolta e si chiede venga dunque espunta, infine, la circostanza aggravante che vorrebbe penalizzare l'agente *“dotato di un'organizzazione interna, anche di controllo, idonea a garantire il pieno rispetto del quadro normativo vigente”*⁴. La necessità di eliminare una simile aggravante emerge anche considerato che, in altri ambiti dell'ordinamento (quali ad esempio il

² Si veda Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, pubblica consultazione indetta con il provv. n. 4893/2014 sulle *Linee guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni* cit. al punto 32 ove si prevede che l'AGCM possa irrogare una *“sanzione di importo simbolico”*.

³ In tal senso, vd. Documento in consultazione, pag. 8, enfasi aggiunte.

⁴ In tal senso, vd. Documento in consultazione, pag. 8.

settore *antitrust*), la previsione di strutture di controllo deputate all'attuazione dei programmi di *compliance* è semmai considerata una circostanza attenuante⁵.

IV. Conclusioni

ICC Italia auspica in conclusione che l'Autorità Voglia tener conto dei rilievi qui formulati ai fini della redazione delle Linee guida, sulle quali si attende di poter formulare compiute osservazioni nell'ambito della successiva consultazione che l'Autorità indirà in materia.

* * *

Nel restare disponibili per fornire ogni chiarimento in merito al presente contributo, l'occasione è gradita per porgere distinti saluti.



Luca Sanfilippo
Commissione concorrenza
ICC Italia

⁵ Si veda Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, pubblica consultazione indetta con il provv. n. 4893/2014 sulle *Linee guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni cit.*, punto 23.