



Allegato 2

Documentazione stampa concernente il

Rapporto del Consiglio federale sullo stralcio della mozione Schweiger (07.3856): “Un sistema di sanzioni più equilibrato ed efficace per la normativa svizzera sui cartelli”

Il 20 dicembre 2007 il consigliere agli Stati Schweiger ha presentato, insieme a 33 cofirmatari, un intervento per introdurre un sistema di sanzioni più equilibrato ed efficace per la normativa svizzera sui cartelli. La mozione chiede che le imprese operanti secondo un programma rigoroso per il rispetto delle disposizioni della normativa sui cartelli possano beneficiare di una riduzione della sanzione amministrativa oppure non essere soggette ad alcuna sanzione amministrativa. Nel contempo, allo scopo di sostenere gli sforzi compiuti dalle imprese per soddisfare i requisiti di conformità, la legge sui cartelli deve prevedere sanzioni penali per le persone fisiche che partecipano attivamente ad accordi di cartello con concorrenti.

Il Consiglio nazionale ha modificato l'intervento in modo tale che i programmi di conformità possano determinare una riduzione della sanzione ma non l'esenzione dalla stessa. Il 21 settembre 2010 anche il Consiglio degli Stati ha trasmesso la mozione nella versione approvata dal Consiglio nazionale. In seguito, il Consiglio federale ha avviato una procedura di consultazione, svoltasi tra il 30 marzo e il 6 luglio 2011, nella quale sono state esaminate due varianti d'attuazione. Il risultato della consultazione ha confermato la posizione contraria del Consiglio federale nei confronti dell'intervento.

Secondo la decisione procedurale del Consiglio federale del 16 novembre 2011 riguardante la revisione della legge sui cartelli, la prima richiesta espressa nella mozione Schweiger, secondo cui occorre tenere conto dei programmi di conformità (o programmi di compliance) ai fini della riduzione della sanzione, può essere attuata completando l'articolo 49a LCart. Conformemente al messaggio del Consiglio federale del 22 febbraio 2012, il disegno di legge stabilisce dunque formalmente che «provvedimenti adeguati alla dimensione dell'impresa, all'attività aziendale e al ramo economico che l'impresa ha adottato allo scopo di impedire violazioni della legislazione sui cartelli vanno considerati quali attenuanti delle sanzioni, se sono comprovati dalle imprese».

Tuttavia, il Consiglio federale mantiene la propria posizione contraria all'attuazione della seconda richiesta della mozione, relativa al sanzionamento delle persone fisiche e, sulla base del presente rapporto, propone al Parlamento lo stralcio della mozione. L'attuazione della seconda richiesta, infatti, risulta molto più complessa della prima. Le possibilità di attuazione prospettate sono diverse, tuttavia il presente rapporto esamina nel dettaglio solo la variante di diritto penale.

È stata accantonata la variante d'attuazione della mozione Schweiger, già posta in consultazione, relativa all'emanazione di provvedimenti amministrativi nei confronti delle persone fisiche coinvolte in una violazione del diritto dei cartelli all'interno delle imprese. Tali provvedimenti sarebbero consistiti, da un lato, nel divieto totale o parziale di esercitare l'attività professionale presso le imprese che hanno partecipato all'accordo di cartello e, dall'altro, nella possibilità di confiscare alcune parti del salario, come i bonus ottenuti dal

collaboratore responsabile in seguito all'accordo di cartello. Poiché la variante che prevede sanzioni amministrative è appoggiata soprattutto da quelle cerchie che si dichiarano scettiche, se non contrarie, all'inclusione dei collaboratori nella procedura in materia di cartelli, secondo il Consiglio federale non le si può dare seguito per mancanza di sostenitori.

Nella variante con sanzioni penali per le persone fisiche, in fase di consultazione erano previste due procedure indipendenti tra loro: una nei confronti dell'impresa e una nei confronti del collaboratore responsabile. La nuova procedura nei confronti del collaboratore responsabile dovrebbe essere condotta dal Ministero pubblico della Confederazione e deferita al Tribunale penale federale per la decisione di prima istanza. Qui di seguito si svilupperà questa variante, poiché con l'introduzione di sanzioni penali per le persone fisiche si è volutamente evitato di modificare la procedura attuale contro le imprese.

Nel diritto in materia di cartelli è importante mantenere in primo piano il ripristino della concorrenza e, con esso, la correzione e il sanzionamento del comportamento delle imprese. Il sanzionamento delle persone fisiche dovrà essere applicato come strumento supplementare in una procedura distinta per tipi di accordi orizzontali particolarmente dannosi, come gli accordi sulla fissazione diretta o indiretta dei prezzi, sulla limitazione dei quantitativi di beni o servizi da produrre, acquistare o consegnare e sulla ripartizione dei mercati per zone o partner commerciali. La norma penale che si intende introdurre nella LCart sarebbe pertanto applicabile anche agli accordi per l'aggiudicazione di appalti.

Altre varianti, che in un primo momento sembravano attuabili, sono state respinte nel 2010 in un rapporto del DFE alla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio di Stato. Fra queste vi era, in particolare, l'idea di una procedura unificata di diritto penale amministrativo, condotta allo stesso tempo nei confronti delle imprese e dei collaboratori responsabili che hanno partecipato a un accordo orizzontale. Sarebbe infatti inopportuno modificare il diritto procedurale solo per una determinata forma di comportamento dannoso per la concorrenza. Questa obiezione, insieme ad altri argomenti (come l'assenza significativa di casi che si riferiscono all'art. 102 CP), si oppone anche a un cambiamento a favore del Codice di procedura penale nel perseguimento delle imprese, come indicato nella motivazione della mozione Schweiger.

Il testo inviato in consultazione conteneva i provvedimenti necessari affinché il regime di clemenza già in vigore per le imprese, rivelatosi fin dalla sua introduzione nel 2004 uno strumento importante per lo smantellamento di cartelli, non venisse indebolito dall'introduzione del sanzionamento delle persone fisiche. All'inizio della procedura di consultazione, tuttavia, il Consiglio federale si è dichiarato contrario all'introduzione di un analogo regime di clemenza anche per i collaboratori di un'impresa. L'introduzione di un simile regime è infatti estranea al diritto penale svizzero. Nonostante la legge sui cartelli non rientri nel diritto penale comune, il Consiglio federale continuerà a opporsi a una tale evoluzione del diritto. Tuttavia, non ne conclude che si debbano introdurre sanzioni penali senza estendere il regime di clemenza (l'applicazione dell'attuale legge sui cartelli, infatti, verrebbe fortemente indebolita se si introducessero sanzioni penali senza estendere il regime di clemenza alle persone fisiche), bensì che si debba rinunciare all'attuazione della seconda richiesta della mozione Schweiger.

Ad ogni modo i problemi riguardanti il regime di clemenza non sono l'unico motivo per cui il Consiglio federale mantiene la propria posizione, chiedendo che non venga inclusa nella legge sui cartelli la possibilità di sanzionamento delle persone fisiche. Ulteriori ragioni sono: l'onere supplementare in caso di perseguimento penale delle persone coinvolte; il pregiudizio alla procedura contro l'impresa, indipendentemente dalla variante adottata; il rischio di trasferimento ai collaboratori della responsabilità delle violazioni al diritto dei cartelli; il pregiudizio all'accordo di cooperazione previsto con l'UE in materia di diritto dei cartelli; infine il fatto che, per i casi in cui la procedura penale contro le persone fisiche ha buone possibilità

di successo (vale a dire in caso di ripetute violazioni del diritto dei cartelli da parte dell'impresa), la normativa attuale prevede già il perseguimento penale delle persone coinvolte.

Il Consiglio federale assume tale posizione anche sulla base dei risultati della procedura di consultazione svoltasi tra il 30 marzo e il 6 luglio 2011. Una netta maggioranza dei consultati si è espressa contro l'estensione della procedura in materia di cartelli alle persone coinvolte.¹

¹ Per maggiori informazioni, si veda il rapporto sui risultati della seconda procedura di consultazione all'indirizzo: <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=it&msg-id=42256>.