

Autori:

**Claudio Tesauro**

Partner, coordinatore del  
dipartimento Antitrust



[Claudio.Tesauro@belex.com](mailto:Claudio.Tesauro@belex.com)  
+39 06 845511

**Massimo Merola,**

Managing Partner della sede  
di Bruxelles



[Massimo.Merola@belex.com](mailto:Massimo.Merola@belex.com)  
+32 2 5520070

**Federica Puliti**

Collaboratore Senior,  
dipartimento Antitrust

[Federica.Puliti@belex.com](mailto:Federica.Puliti@belex.com)  
+39 06 845511

---

## **VIOLAZIONE DI NORME ANTITRUST: PER I MANAGER DI MULTINAZIONALI RISCHIO DI PENE DETENTIVE**

### **Premessa**

Negli Stati Uniti e in un crescente numero di giurisdizioni, a differenza di quanto avviene in Italia e nella maggioranza dei Paesi UE, gli illeciti *antitrust* più gravi assumono rilevanza penale, dando luogo a sanzioni personali anche a carattere detentivo<sup>1</sup>. In un mondo degli affari globalizzato, pertanto, i *manager* di gruppi multinazionali corrono il rischio di essere coinvolti in procedimenti penali in altre giurisdizioni, come recentemente confermato dalla sentenza emessa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (“**Corte**”) il 10 aprile 2018, che si è espressa sulla richiesta di estradizione di un cittadino italiano rivolta dagli Stati Uniti alla Germania<sup>2</sup>.

Considerato il livello di rischio cui sono esposte non solo le aziende, ma altresì i singoli *manager*, assume dunque rilevanza sempre maggiore la scelta di diffondere una solida cultura della concorrenza all'interno dell'azienda, in primo luogo attraverso l'attuazione di un efficace programma di *compliance antitrust*.

### **II. I fatti e la sentenza della Corte di Giustizia**

La vicenda vede protagonista il Sig. Piscioti, cittadino italiano e dirigente di una società italiana condannata – sia in Europa che negli Stati Uniti – per aver partecipato tra il 1986 e il 2007 a un cartello di dimensione mondiale tra imprese costruttrici di tubi marini<sup>3</sup>. In virtù dell'accordo di estradizione tra Stati Uniti e Unione europea<sup>4</sup>, il Sig. Piscioti è stato

---

<sup>1</sup> Le principali giurisdizioni che puniscono l'illecito *antitrust* con sanzioni penali (compresa la reclusione) sono: Australia, Brasile, Canada, Corea del Sud, Giappone, Grecia, Irlanda, Israele, Messico, Polonia, Russia, Stati Uniti e Sud Africa. Tuttavia, determinati *illeciti antitrust* sono comunque passibili di integrare autonome figure di reato anche in quei paesi europei in cui il rilievo penale delle norme *antitrust* è di per sé escluso. È questo il caso delle condotte collusive tese alla manipolazione delle gare d'appalto (c.d. *bid rigging*), che costituiscono una prassi illegale in tutti i paesi dell'OCSE.

<sup>2</sup> Cfr. Corte di Giustizia, sentenza del 10 aprile 2018, causa C-191/16 - *Pisciotti*.

<sup>3</sup> Il Sig. Piscioti era stato accusato di aver aderito a un gruppo di lavoro costituito da agenti commerciali di imprese costruttrici di tubi marini le quali si erano ripartite i mercati della vendita.

<sup>4</sup> Accordo sull'extradizione tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti d'America, del 25 giugno 2003, G.U. L/181 del 19 luglio 2003.

arrestato presso l'aeroporto di Francoforte, dove il suo volo di rientro in Italia effettuava uno scalo. Dopo un'intensa *querelle* giudiziaria, lo Stato tedesco ha concesso agli Stati Uniti l'extradizione del Sig. Piscioti, che all'esito del giudizio penale è stato condannato a due anni di detenzione e al pagamento di un'ammenda pari a 50.000 dollari.

Il Sig. Piscioti ha proposto dunque ricorso al Tribunale del Land di Berlino per ottenere la condanna della Germania al risarcimento dei danni subiti per aver illegittimamente autorizzato la sua estradizione. Il ricorso poggiava su due motivi principali: (i) la violazione del principio di non discriminazione in base alla cittadinanza<sup>5</sup>, poiché la Costituzione della Germania limita il divieto di estradizione all'estero ai soli cittadini tedeschi<sup>6</sup> e (ii) la violazione del diritto di libera circolazione all'interno dell'Unione<sup>7</sup>, in quanto il Sig. Piscioti era stato posto in stato di fermo ai fini dell'extradizione mentre effettuava uno scalo aereo in Germania.

Il giudice tedesco ha quindi sottoposto alla Corte i seguenti quesiti: (i) se l'extradizione tra uno Stato membro e uno Stato terzo ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, e (ii) se la scelta di uno Stato membro di concedere un trattamento diverso ai propri cittadini di fronte ad una richiesta di estradizione violi il principio di non discriminazione.

Nella sua recentissima sentenza la Corte ha ritenuto che il diritto dell'Unione europea fosse applicabile al caso di specie, in quanto: (i) il Sig. Piscioti, recandosi in Germania, aveva esercitato il suo diritto di circolare liberamente nell'Unione e (ii) la richiesta di estradizione era stata avanzata in forza dell'accordo in vigore tra Unione europea e Stati Uniti. Inoltre, la Corte ha ricordato che le norme sull'extradizione adottate da uno Stato membro possono condizionare la libera circolazione dei cittadini nell'Unione ove prevedano un trattamento diverso a seconda che il soggetto da estradare sia o meno un cittadino dello Stato cui è richiesta l'extradizione<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Sancito dall'art. 18 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ("TFUE").

<sup>6</sup> L'art. 16 della Costituzione tedesca dispone, infatti, che "*nessun cittadino tedesco può essere estradato all'estero*".

<sup>7</sup> Sancito dall'art. 21 del TFUE.

<sup>8</sup> Sul punto la Corte UE ha richiamato la sua sentenza del 6 settembre 2016, relativa al caso C-182/15, *Petruhhin*, affermando che: "*norme nazionali di uno Stato membro sull'extradizione che introducono una differenza di trattamento a seconda che l'interessato sia cittadino*

Tuttavia, aggiunge la Corte, tale limitazione alla libertà di circolazione può considerarsi giustificata qualora: (i) risulti **necessaria** per la tutela degli interessi che essa mira a garantire e (ii) questi ultimi **non** possano essere tutelati mediante **misure meno restrittive**. Secondo la Corte, pertanto, la Germania avrebbe dovuto prospettare la consegna del Sig. Piscioti allo Stato italiano prima di estradarlo verso gli Stati Uniti. A un esame dei fatti, tuttavia, è emerso che la Germania ha tenuto costantemente informate le autorità consolari italiane in merito alla situazione del sig. Piscioti e che, nonostante ciò, le autorità giudiziarie italiane non hanno emesso alcun mandato d'arresto europeo nei confronti dello stesso.

Alla luce di tali premesse, pertanto, la Corte ha ritenuto legittima l'extradizione autorizzata dalla Germania poiché rimaneva l'unica misura possibile e necessaria per rispettare l'accordo internazionale di estradizione ed evitare il rischio d'impunità del Sig. Piscioti<sup>9</sup>.

### III. Riflessioni

La pronuncia della Corte UE evidenzia come **le violazioni del diritto antitrust possono avere gravi conseguenze personali sui soggetti coinvolti**. In particolare, cresce il rischio che i *manager* delle aziende interessate siano sottoposti a indagini penali e condannati al pagamento di ammende a titolo personale o addirittura assoggettati a pene detentive in giurisdizioni che qualificano determinate violazioni delle norme *antitrust* come reati. Tale rischio non è chiaramente estraneo neppure ai cittadini italiani.

Peraltro, nel nostro ordinamento alcuni illeciti *antitrust* – in particolare le intese realizzate nell'ambito di gare pubbliche – costituiscono condotte penalmente rilevanti ai sensi dell'art. 353 del codice penale (c.d. reato di turbativa d'asta). Sul punto, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha recentemente stipulato appositi **protocolli d'intesa** con le Procure di Roma e Milano per definire uno stabile flusso informativo laddove le rispettive indagini portino all'accertamento di fenomeni

---

*di detto Stato membro o cittadino di un altro Stato membro, nei limiti in cui conducono a non accordare ai cittadini di altri Stati membri che si sono recati sul territorio dello Stato richiesto la protezione di cui beneficiano i cittadini di tale ultimo Stato membro, sono idonee a incidere sulla libertà dei primi di circolare nell'Unione”.*

<sup>9</sup> Infatti, l'ordinamento tedesco non consentiva l'esercizio in Germania dell'azione penale nei confronti del Sig. Piscioti per reati commessi in uno Stato terzo.

Le violazioni del diritto antitrust possono avere conseguenze personali gravi per i manager

Siete sicuri di  
avere un  
programma di  
*compliance*  
efficace?  
Il vostro  
programma  
copre anche le  
norme sulla  
concorrenza?

collusivi in occasione di gare ad evidenza pubblica (si veda [qui](#) per un approfondimento).

Per queste ragioni, le imprese – e in particolare i gruppi multinazionali attivi su scala internazionale – devono prestare una **crescente attenzione nell’attuare un efficace programma di *compliance***, diffondendo una solida cultura della concorrenza nell’azienda. Un simile approccio, infatti, rappresenta il primo passo verso un idoneo sistema di monitoraggio e prevenzione del rischio di responsabilità penale per i *manager* delle singole imprese.

Infine, i profili fin qui trattati s’intrecciano con il dibattito relativo alla cittadinanza europea e, in particolare, alla possibilità o meno di riconoscerla quale *status* autonomo dalla cittadinanza nazionale<sup>10</sup> e dal suo nucleo originario costituito dal principio della libera circolazione dei cittadini sul territorio dell’Unione. Pur se non affrontata dalla Corte nel caso in commento, tale questione è di rilievo in quanto il riconoscimento dello *status* di cittadino dell’Unione europea – quale autonomo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri – consentirebbe di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza nazionale, un trattamento giuridico paritario rispetto ai cittadini dello Stato al quale è rivolta la richiesta di estradizione.

---

<sup>10</sup> Ai sensi dell’art. 14 del Trattato di Lisbona, la cittadinanza dell’Unione europea “*si aggiunge*” alla cittadinanza nazionale. Nonostante il suo carattere derivato dalla cittadinanza nazionale, la cittadinanza europea assume una dimensione sovranazionale: i diritti che è in grado di garantire agiscono nel momento in cui il cittadino si trova al di fuori dei confini del suo Stato d’origine.