



## *Ufficio studi e formazione della Giustizia amministrativa*



### *Il coordinatore*

#### **Premessa.**

E' stato richiesto a questo Ufficio uno studio sull'esistenza, o meno, di un termine, e sulla sua natura, per la contestazione degli addebiti nei procedimenti sanzionatori dell'AGCM che chiarisca anche se altre autorità amministrative indipendenti hanno termini entro i quali notificare la violazione al trasgressore, se un meccanismo che prevede un termine massimo per la notifica della violazione presenti profili di contrarietà al diritto dell'Unione europea, se vi siano specifiche pronunce della Corte UE o della Corte EDU sul tema del termine massimo per l'avvio dell'azione sanzionatoria *antitrust* anche con riferimento ad altri ordinamenti e quali siano le discipline vigenti in tema di avvio dell'azione sanzionatoria *antitrust* per autorità omologhe di altri paesi UE, specie con riguardo alle esperienze di Francia, Germania e Spagna, oltre a indicare le eventuali opinioni dottrinali fino ad ora intervenute sull'argomento.

Il presente studio è stato redatto dal Cons. Stato Francesco Guarracino.

#### **Il termine di decadenza per la contestazione dell'infrazione nella disciplina generale della l. 689/81.**

Un esercizio di potestà sanzionatoria che non sia puramente arbitrario presuppone anzitutto logicamente un momento di acquisizione dei fatti storici, attraverso il compimento di attività materiali più o meno complesse o di altre più propriamente intellettuali come le valutazioni tecniche, con funzione ricognitiva della ricorrenza di determinati presupposti nel mondo reale, e un momento di apprezzamento di quelle risultanze, il quale, distinto solo dal punto di vista concettuale nei casi in cui alla sussunzione del fatto nella fattispecie astratta è sufficiente la constatazione del fatto

medesimo, presenta una rilevanza non meno determinante allorché l'irrogazione della sanzione e la sua graduazione non possano prescindere da un giudizio critico su quei fatti.

Dal punto di vista valoriale, gli ordinamenti democratici non ammettono che quelle attività, se prodromiche alla decisione d'irrogare (o meno) sanzioni significativamente afflittive, possano essere interamente svolte e concluse senza consentire all'interessato di contraddire e difendersi prima ancora di essere sanzionato.

Il tema del "tempo" dell'accertamento e della sanzione è indissolubilmente legato all'esigenza di garantire il diritto di difesa dell'incolpato, che finisce per essere leso quando gli addebiti sono formulati a tale distanza di tempo che egli non possa più ricostruire con esattezza i fatti o raccogliere le prove a sua discolta.

La disciplina generale sulle sanzioni amministrative pecuniarie contenuta nel Capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689, stabilisce, come è noto, due termini.

Da un lato, all'articolo 14 prevede che, ove sia possibile, la violazione dev'essere contestata al trasgressore e all'obbligato in solido immediatamente o, in mancanza, entro un termine, decorrente "*dall'accertamento*", di 90 gg. per i residenti in Italia e 360 gg. per i residenti all'estero (commi 1 e 2), stabilendo che "*l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti è stata omessa la notificazione nel termine prescritto*" (comma 6), per il che non si dubita che quel termine sia perentorio e in quanto tale non soggetto a interruzioni.

La contestazione della violazione cristallizza l'addebito e consente all'incolpato di contraddire.

Dall'altro lato, non prevede alcun termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio<sup>1</sup>, ma stabilisce all'art. 28 che "*il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione*" (comma 1) e che tale termine è soggetto alle stesse regole sulla interruzione previste dal codice civile (comma 2).

Sull'assenza di un termine per l'adozione del provvedimento sanzionatorio si tornerà più avanti, a proposito della recente giurisprudenza costituzionale che ne ha criticato la mancanza.

La giurisprudenza civile è consolidata nel senso che l'effetto estintivo di cui all'art. 14, co. 6, riguarda solo il caso d'inosservanza del termine di notificazione e non anche quello di omessa contestazione immediata della infrazione quando possibile (ovviamente quando non diversamente disposto, come nel codice della strada) e che "*l'accertamento*" dal quale decorre il termine comprende l'attività di approfondimento e di valutazione delle circostanze acquisite.

E' altrettanto pacifico, tuttavia, che tali attività non debbano essere strumentali al differimento del termine di decadenza e che la dilatazione dei tempi dovuta all'inefficienza dell'amministrazione non possa giustificare la compressione dei diritti del sanzionando, sicché la stessa giurisprudenza (ad esempio quella giuslavoristica<sup>2</sup> e tributaria<sup>3</sup>) ritiene

---

<sup>1</sup> Per tutti, in dottrina, M. D'Orsogna, *Gli atti di accertamento della violazione*, in *La sanzione amministrativa*, a cura di A. Cagnazzo et al., Milano, 2016, pag. 597: "*l'art 28 (...), come è facile notare, si riferisce al diritto di riscuotere e non al diritto di sanzionare*".

<sup>2</sup> Ad es., Cass. sez. lav., 28 agosto 2003, n. 12654.

<sup>3</sup> Ad es., Cass. sez. trib. 28 febbraio 2008, n. 5467.

sindacabile la ragionevolezza del termine impiegato per la conclusione degli accertamenti, ma non anche la discrezionalità delle scelte istruttorie dell'amministrazione.

**Il termine per la contestazione, da parte delle Autorità amministrative indipendenti diverse dalla AGCM, delle violazioni delle discipline settoriali soggette a sanzione amministrativa pecuniaria e la sua natura.**

Per l'art. 12 (Ambito di applicazione) della l. 689/81 le disposizioni contenute nel Capo I in materia di sanzioni amministrative *“si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale. Non si applicano alle violazioni disciplinari”*.

Si tratta, perciò, di disposizioni di tendenziale applicazione generale, a meno che la loro applicabilità non vada esclusa per ragioni sistematiche che le rendano incompatibili con la disciplina di settore (difettando allora la condizione *“in quanto applicabili”*) oppure perché in quest'ultima *“sia diversamente stabilito”*, in generale o con riferimento a specifiche prescrizioni.

Per le Autorità amministrative indipendenti talora sono le stesse leggi che ne regolano l'esercizio dei poteri sanzionatori ad imporre l'osservanza di un termine per la contestazione delle violazioni al soggetto incolpato, talvolta richiamando l'art. 14 della l. n. 689/81, talvolta senza menzionarlo affatto.

Il primo caso è quello dell'ARERA, poiché il comma 5 dell'art. 45 del d.lgs. 1° giugno 2011, n. 93, prevede che per i procedimenti sanzionatori dell'allora AEEG *“(…) il termine per la notifica degli estremi della violazione agli interessati residenti nel territorio della Repubblica, di cui all'articolo 14, comma 2, della legge 24 novembre 1981, n. 689, è di centottanta giorni”*. Il richiamo presuppone l'applicabilità della legge n. 689/81 e in particolare dell'art. 14 sulla tempestiva notifica della contestazione della violazione a pena di decadenza, al netto di quanto diversamente disposto sulla lunghezza del termine<sup>4</sup>.

Il secondo caso è quello della CONSOB e della Banca d'Italia in relazione alle sanzioni amministrative previste dal Titolo II della Parte V del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria - TUIF), poiché in base all'art. 195, co. 1, TUIF *“le sanzioni amministrative previste nel presente titolo sono applicate dalla Banca d'Italia o dalla Consob, secondo le rispettive competenze, con provvedimento motivato, previa contestazione degli addebiti agli interessati, da effettuarsi entro centottanta giorni dall'accertamento ovvero entro trecentosessanta giorni se l'interessato risiede o ha la sede all'estero (...)”*.

Il TUIF non menziona la legge n. 689/81, ma dall'esame della dottrina e della giurisprudenza edita non consta si sia mai dubitato (come pure in relazione alla norma che ha preceduto l'art. 195 TUIF, cioè l'art. 44 del D.lgs. 23 luglio 1996, n. 415) che il termine sia perentorio: conclusione alla quale si può alternativamente pervenire o ritenendo senz'altro applicabile il comma 6 dell'art. 14 della l. 689/81 (rispetto al quale il TUIF avrebbe diversamente disposto solo per la durata del termine) o per ragioni di ordine

---

<sup>4</sup> L'affermazione di C.d.S., sez. VI, 20 giugno 2019, n. 4215, secondo cui l'art. 14 della l. 689/81 non si applicherebbe ai procedimenti in questione, si riferisce a fatti del 2008, anteriori a quella legge.

logico e funzionale, sulla scorta dell'orientamento di principio della giurisprudenza civile di legittimità per cui la mancata espressa previsione di un termine come perentorio non impedisce di dedurre la perentorietà, nel silenzio della legge, dallo scopo che persegue e dalla funzione che adempie<sup>5</sup>; argomentazioni queste nella sostanza fatte proprie dal Consiglio di Stato, quando se ne è presentata l'occasione, valorizzando la particolarità del procedimento sanzionatorio rispetto al generale paradigma del procedimento amministrativo<sup>6</sup>.

Per la COVIP, il termine è stabilito dall'art. 19-*quinquies* del d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, il quale prevede che l'avvio del procedimento sanzionatorio, mediante contestazione degli addebiti ai possibili responsabili della violazione, avvenga “*nel termine di novanta giorni dall'accertamento dell'infrazione ovvero nel termine di centottanta giorni per i soggetti residenti all'estero*” (l'articolo, inserito dal d.lgs. 13 dicembre 2018, n. 147, ne regola la procedura sanzionatoria a seguito della coeva eliminazione, nell'art. 19-*quater* co. 4, del rinvio alla procedura sanzionatoria regolata dal Testo unico bancario). La norma procedurale non fa menzione della legge n. 689/81, che viceversa è evocata nel precedente art. 19-*quater*, per il quale le sanzioni amministrative ivi previste, riguardanti le violazioni della normativa in materia di previdenza complementare, sono applicate nel rispetto dei principi di cui alla legge n. 689/81. La diversa collocazione potrebbe dare adito al dubbio che il richiamo valga solo per i principi sostanziali e non per quelli procedurali, ma, con tutta probabilità, si deve solo a un difetto di coordinamento in sede di ultima novella legislativa (lo spostamento della disciplina sulla procedura sanzionatoria dall'art. 19-*quater* all'art. 19-*quinquies*). D'altronde non si comprende perché solo le sanzioni previste dall'art. 19-*quater* dovrebbero essere applicate nel rispetto dei principi della l. n. 689/81 e non anche le altre pure di competenza della COVIP.

In altri casi le leggi di settore tacciono sul termine di contestazione delle violazioni al soggetto incolpato, non perché abbiano inteso dettare una disciplina affatto diversa in materia di procedimento sanzionatorio, ma perché il legislatore ha affidato alle stesse autorità di vigilanza il compito di emanare la relativa disciplina.

Così l'art. 222, comma 13, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, stabilisce che l'ANAC esercita il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie “*nel rispetto dei principi di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689*” e che “*con propri atti l'ANAC disciplina i procedimenti sanzionatori di sua competenza*”, ma il regolamento attuale, a differenza del precedente<sup>7</sup>, nulla dice sul termine di avvio del procedimento sanzionatorio.

Per le autorità del settore bancario, finanziario, assicurativo e della previdenza complementare si tratta di una scelta che affonda le sue radici nella decisione assunta, quasi venti anni fa, di semplificare l'assetto delle competenze in materia di sanzioni amministrative allocando in capo alle autorità di vigilanza funzioni e poteri che in precedenza spettavano ai ministeri competenti. In quella sede, infatti, l'art. 24 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, introdusse una disposizione, comune per la Banca d'Italia, la CONSOB, l'ISVAP (ora IVASS) e la COVIP, che affida alle stesse l'adozione di disposizioni applicative dei principi sanciti dalla legge in materia di procedimenti volti all'emanazione di provvedimenti individuali, compresi quelli a carattere sanzionatorio.

Adesso l'art. 145-*quater* del testo unico bancario, inserito nel 2015, attribuisce alla Banca d'Italia il potere di emanare disposizioni di attuazione del Titolo VIII e quindi anche in

---

<sup>5</sup> *Ex ceteris*, Cass., sez. lav. 25 giugno 2007, n. 14692; id., 1° luglio 2008, n. 17978; sez. VI, 15 ottobre 2010, n. 21365.

<sup>6</sup> Cfr. C.d.S., sez. VI, 4 aprile 2019, n. 2289, con ampi richiami.

<sup>7</sup> Cfr. C.d.S., sez. V, 16 giugno 2023, n. 5969.

materia di procedura sanzionatoria, per colmare la lacuna data dal fatto che il potere conferito dall'art. 24 della l. n. 262/05 ha un oggetto più limitato.

Le attuali “*Disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa*” (nel testo aggiornato pubblicato nella G.U., serie gen. n. 186 del 10 agosto 2022) – che si applicano anche alle procedure sanzionatorie avviate dalla Banca d'Italia nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico, di cui l'Istituto fa parte nell'esercizio delle funzioni di vigilanza in virtù del reg. (UE) n. 1024/013 (cfr. pure gli artt. 6, 6-bis e 144-septies TUB) – prevedono un termine per avviare la procedura sanzionatoria, mediante la notifica della contestazione formale nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili delle violazioni riscontrate, che è di 90 gg o di 180 gg dall'accertamento, a seconda si tratti di procedura ex art. 145 TUB o 195 TUIF, per i soggetti residenti in Italia, e di 360 gg. per i soggetti residenti all'estero.

A sua volta l'art. 9, co. 3, del Codice delle assicurazioni private (d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209) prevede che “(...) *l'IVASS disciplina, in particolare, i procedimenti relativi all'accertamento delle violazioni ed all'irrogazione delle sanzioni (...)*”.

Il regolamento sulla procedura d'irrogazione delle sanzioni amministrative dell'IVASS (reg. n. 39 del 2 agosto 2018, pubblicato nella G.U. n. 218 del 19 settembre 2018, S.O. n. 42, e s.m.i.) stabilisce che il procedimento sanzionatorio ha inizio, con la contestazione formale nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili delle violazioni riscontrate, nel termine di 120 o di 180 gg. dall'accertamento, a seconda che si tratti di soggetti residenti in Italia o all'estero (art. 12).

Nelle loro disposizioni la Banca d'Italia e l'IVASS (la seconda limitatamente al caso di illeciti emersi nell'ambito di verifiche ispettive) hanno normato anche il momento di conclusione degli accertamenti formalizzando la chiusura della fase preliminare, propedeutica all'avvio del procedimento sanzionatorio.

Come nel caso già visto della CONSOB, anche per la Banca d'Italia e l'IVASS la rispettiva normativa primaria non contiene alcun riferimento alla legge n. 689/81 e tuttavia non risulta che si sia mai dubitato della natura perentoria di quelle scadenze, valide restando le stesse ragioni sopra esposte (mentre la giurisprudenza civile esclude la perentorietà del termine fissato, viceversa, in sede di normativa secondaria per la conclusione del procedimento sanzionatorio<sup>8</sup>).

Piuttosto, le controversie riguardanti la tempestività della contestazione formale delle violazioni s'incentrano sul *dies a quo* del termine, cioè sul momento nel quale l'accertamento preliminare alla contestazione può dirsi concluso e sul tempo impiegato per concluderlo.

Su queste questioni gli approdi giurisprudenziali sono i medesimi raggiunti per l'art. 14 della legge 689/81 in generale, concordando sia la giurisprudenza civile<sup>9</sup> sia quella

---

<sup>8</sup> Per consolidata giurisprudenza della Cassazione la violazione di quel termine da parte della Banca d'Italia (ad es. Cass., sez. II, 3 settembre 2018, n. 21553) o della CONSOB (ad es. Cass, sez. II 3 novembre 2021 n. 31239) non determinerebbe l'illegittimità del provvedimento, che per la sua natura sanzionatoria sarebbe compiutamente retto dai principi sanciti dalla l. n. 689 del 1981 e quindi soggetto unicamente al termine di prescrizione dalla stessa stabilito, in difetto di una diversa norma di legge (il richiamo al difetto di norme speciali che stabiliscano sbarramenti temporali decadenziali è una costante dell'indirizzo in esame); si afferma talvolta che, in relazione al contenuto vincolato del provvedimento, si tratterebbe di un vizio che non influisce sul diritto di difesa e perciò non comporterebbe invalidità del provvedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. art. 21 octies della l. n. 241 del 1990 (Cass. n. 21553/18 cit., dove ulteriori rinvii).

<sup>9</sup> *Ex multis*, Cass., sez. II, 19 aprile 2023, n. 10475; Cass., sez. II, 19 febbraio 2019, n. 4820.

amministrativa<sup>10</sup> che il giudice può sindacare la ragionevolezza del tempo impiegato per l'accertamento e, in particolare, verificare se vi sia stata una ingiustificata e protratta inerzia, durante o dopo la raccolta dei dati di indagine, e individuare il momento iniziale del termine per la contestazione non nel giorno in cui l'accertamento è stato concluso, ma in quello in cui avrebbe potuto esserlo (con un giudizio *ex ante*, sulla base delle deduzioni dell'amministrazione e dell'esame degli atti relativi all'accertamento, apprezzando l'eventuale superfluità degli atti di indagine ma senza sostituirsi nelle valutazioni dell'amministrazione).

Infine, un caso in cui, viceversa, l'applicabilità dell'art. 14 della legge 689/81 va esclusa sia per incompatibilità, sia per espresso disposto di legge è quello delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dal Garante per la protezione dei dati personali, che forma oggetto di una specifica e peculiare disciplina contenuta nel Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196), segnatamente nei commi 5 e 7 dell'art. 166.

### **Il caso specifico del procedimento sanzionatorio dell'AGCM.**

In questo contesto si inserisce il controverso tema dell'applicabilità della disposizione generale sul termine di contestazione degli addebiti anche alle infrazioni in materia di intese restrittive della libertà di concorrenza e di abuso di posizione dominante nell'ambito dei procedimenti sanzionatori regolati dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287.

L'art. 31 della l. n. 287/90 dispone, infatti, che *“per le sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alla violazione della presente legge si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689”* (la sez. I è rubricata “Principi generali”, la sez. II “Applicazione”), il cui art. 12, come poc'anzi ricordato, a propria volta prevede che le disposizioni contenute nel capo I della l. 689/81 *“si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro”*.

All'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 287/90, tuttavia, la questione dell'applicabilità della legge n. 689/81 si era imposta in dottrina, piuttosto, con riferimento al tema della possibile estensione del giudizio di opposizione a ordinanza ingiunzione, previsto dalla legge n. 689/81, anche alle sanzioni amministrative in materia *antitrust*, discutendosi se la tutela nei loro confronti fosse attratta alla giurisdizione amministrativa in forza della previsione dell'art. 33 della stessa legge n. 287/90 - che all'epoca disponeva che *“i ricorsi avverso i provvedimenti amministrativi (...) della presente legge rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo”* - e dell'inciso *“in quanto applicabili”* contenuto nell'art. 31<sup>11</sup>, oppure no<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> C.d.S., sez. VI, 12 gennaio 2023, nn. 410 e 413, per la COVIP; T.A.R. Lazio, sez. II, 26 gennaio 2021, n. 1034 (non appellata), per l'IVASS.

<sup>11</sup> In questo senso, ad es., R. Alessi e (C. Olivieri), *La disciplina della concorrenza e del mercato*, Torino, 1991, pag. 168.

<sup>12</sup> Cfr. A. Barone, *Commento all'art. 31*, in *Diritto antitrust italiano*, a cura di A. Frignani, R. Pardolesi, A. Patroni Griffi, L.C. Ubetazzi, vol. 2, Bologna, 1993, pag. 1423 ss., il quale, tacciando l'inciso “in quanto applicabili” d'essere null'altro che una “formula vaga ed anfibologica” e osservando che l'art. 33 non conteneva una disposizione espressamente derogatoria rispetto alla disciplina generale della l. 689 né faceva alcun riferimento al problema della tutela avverso i provvedimenti sanzionatori, discuteva a lungo il problema, pervenendo alla conclusione che fosse plausibile ritenere in materia la competenza pretorile.

La questione che in questa sede interessa, comunque, non poteva essere elusa, tanto più che la formulazione della clausola di rinvio si prestava facilmente a legittimare posizioni in contrasto tra loro.

In dottrina si è sostenuto che l'art. 14 della l. 689/81 sul termine per la contestazione degli illeciti non sarebbe applicabile *in subiecta materia* a causa della specialità della disciplina *antitrust* poiché l'ampio spazio previsto per la partecipazione degli interessati inciderebbe sui tempi della procedura<sup>13</sup>.

La giurisprudenza è divisa sulla questione di principio dell'applicabilità o meno dell'art. 14 della l. 689/81 ai procedimenti sanzionatori in materia *antitrust*, ma con esiti temperati dal fatto di non dubitare, comunque, della possibilità di sindacare la ragionevolezza della durata della fase preliminare delle indagini.

Come è noto, infatti, nella disciplina italiana *antitrust*, così come in quella europea, l'avvio del procedimento istruttorio volto all'accertamento di eventuali violazioni del diritto della concorrenza è preceduto da una fase comunemente definita preistruttoria nella quale l'AGCM, sulla base di segnalazioni, denunce o esposti o di notizie o informazioni autonomamente acquisite (ad esempio da organi di stampa), procede in via officiosa a una prima indagine, di tipo preliminare, per verificare la sussistenza dei presupposti per procedere all'avvio dell'istruttoria (è questa la valutazione di cui all'inciso del primo comma dell'art. 12 della l. 287/90). Qualora ne emerga un *fumus* d'infrazione (di "presunta infrazione" parla l'art. 14, co. 1, della l. 287/90) l'AGCM delibera di procedere all'istruttoria finalizzata a verificarne l'esistenza, notificandone l'apertura alle imprese e agli enti interessati (art. 14 l. 287/90; art. 6 d.P.R. 30 aprile 1998, n. 217).

Il problema dell'applicazione dell'art. 14 della l. 689/81 si è posto in concreto per entrambe le fasi, sia quella preistruttoria, sia quella istruttoria.

Per la fase preistruttoria, l'orientamento negativo si fonda sulla constatazione che l'art. 14 della l. 689/1981 è relativo alla contestazione della violazione a seguito dello svolgimento delle relative indagini e non all'avvio della fase istruttoria del procedimento<sup>14</sup>.

In questo senso non risultano arresti di segno contrario, diversamente da quanto affermato in dottrina<sup>15</sup>, che segnala un precedente per il quale, tuttavia, la tempestività della contestazione va, comunque, collegata "*all'acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita implicante il riscontro (allo scopo di una corretta formulazione della contestazione) della sussistenza e della consistenza dell'infrazione e dei suoi effetti*"<sup>16</sup>.

Per la fase istruttoria, l'orientamento negativo<sup>17</sup> ritiene che ai procedimenti dell'AGCM i termini perentori di cui all'art. 14 della l. 689/81 non si applichino perché la norma dell'art. 14 cit. avrebbe carattere suppletivo e quindi varrebbe soltanto ove non esista una normativa speciale incompatibile (anche non di rango primario), che nella specie sarebbe rappresentata dalla disciplina dettata dal d.P.R. n. 217/1998<sup>18</sup>, cioè dal regolamento in materia di procedure istruttorie dell'AGCM; l'inapplicabilità non comporterebbe esiti

---

<sup>13</sup> V. Freni, *Le sanzioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Le sanzioni delle Autorità amministrative indipendenti*, a cura di M. Fratini, Padova, 2011, pag. 831.

<sup>14</sup> C.d.S., sez. VI, 2 marzo 2009, n. 1190; id., 3 aprile 2009, n. 2092.

<sup>15</sup> P. Ziotti – I. Perego, *Il procedimento antitrust*, in *Diritto antitrust*, a cura di A. Catricalà, C.E. Cazzato, F. Fimmanò, Milano, 2021, pag. 572.

<sup>16</sup> C.d.S., sez. VI, 21 gennaio 2020, n. 512; cfr. anche C.d.S., sez. VI, 17 novembre 2020, nn. 7150, 7151 e 7153.

<sup>17</sup> C.d.S., sez. VI, 21 dicembre 2021, n. 8492, 12 febbraio 2020, n. 1046, 25 giugno 2019, n. 4357, tutte sulla falsariga di sez. VI, 20 giugno 2019, n. 4215, che però riguardava l'AEEGSI oggi ARERA.

<sup>18</sup> Cfr. in particolare C.d.S., sez. VI, n. 8492/21 cit.

incostituzionali, nel senso di esporre l'interessato senza limiti di tempo al potere sanzionatorio, perché egli potrebbe agire col rito del silenzio contro l'Autorità stessa per costringerla a pronunciarsi in termini certi e perché anche alle sanzioni di competenza dell'AGCM si applicherebbe la previsione generale dell'art. 28 della l. 689/1981 sulla prescrizione<sup>19</sup>.

L'orientamento positivo<sup>20</sup>, sulla premessa che la preventiva comunicazione e descrizione sommaria del fatto contestato con l'indicazione delle circostanze di tempo e di luogo, idonee ad assicurare la difesa dell'interessato già nella fase del procedimento anteriore all'emissione dell'ordinanza-ingiunzione, attiene ai principi del contraddittorio e svolge la precisa funzione di garanzia di consentire un tempestivo esercizio del diritto di difesa, sostiene, invece, che l'ampia portata precettiva del capo I della legge 689/81 possa essere esclusa soltanto dalla presenza di una diversa regolamentazione da parte di una fonte normativa pari ordinata, la quale, per il suo carattere di specialità, si configuri idonea a introdurre deroga alla norma generale e di principio, tanto che lo stesso art. 31 della l. n. 287/90 prevede l'applicazione delle norme generali di cui alla legge n. 689/81 *"in quanto applicabili"*. Nel caso specifico della disciplina della potestà sanzionatoria dell'AGCM non emergerebbero le condizioni per derogare al sistema della l. 689/81, in quanto il succitato d.P.R. 30 aprile 1998, n. 217, non recando indicazione di alcun termine per la contestazione degli addebiti, non potrebbe far ritenere *"diversamente stabilita"* la scansione procedimentale. Per questo indirizzo, *"tale interpretazione è preferibile anche in quanto orientata dalla sicura ascendenza costituzionale del principio di tempestività della contestazione, posto a tutela del diritto di difesa"*<sup>21</sup> e in tal senso le pronunce più recenti richiamano la decisione della Corte costituzionale (n. 151 del 2021) di cui più avanti si dirà, oltre a rimarcare che la soluzione proposta, oltre che rispondente al canone ermeneutico di tipo sistematico, s'imporrebbe anche alla luce dell'obbligo di interpretazione conforme, quale logico corollario della natura sostanzialmente 'penale' delle sanzioni *antitrust* e della conseguente applicabilità ad esse dei principi fondamentali del diritto punitivo<sup>22</sup>.

Ciò detto, non pare dubitabile che il solo fatto che la l. n. 287/90 e il regolamento non indichino alcun termine per la contestazione degli addebiti non equivale ad aver *"diversamente stabilito"*, rispetto alla l. 689/81, sulla necessità di una formale e tempestiva contestazione delle infrazioni a pena di decadenza.

Rimangono da approfondire le ragioni del contrasto in merito (in)compatibilità sistematica della disciplina sul procedimento istruttorio dell'AGCM rispetto allo statuto generale delle sanzioni amministrative delineato dalla l. n. 689/81.

### **Le indicazioni ritraibili dalla giurisprudenza costituzionale**

Su un piano generale, la tesi che l'esclusione dell'applicabilità del termine di decadenza per la contestazione degli addebiti non comporterebbe esiti incostituzionali in presenza della possibilità di agire contro l'inerzia dell'amministrazione e di un termine di prescrizione della sanzione appare ormai difficilmente sostenibile alla luce della recente

---

<sup>19</sup> Cfr. C.d.S., sez. VI, n. 4357/19.

<sup>20</sup> C.d.S., sez. VI, 21 gennaio 2020, n. 512.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> C.d.S., sez. VI, 9 maggio 2022, nn. 3570 e 3572; 4 ottobre 2022, nn. 8503, 8504 e 8505; 15 febbraio 2023, n. 1580.

giurisprudenza costituzionale<sup>23</sup> sulla legittimità dell'art. 18 della legge n. 689/81 nella parte in cui non prevede un termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio mediante l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o dell'ordinanza di archiviazione degli atti.

La Corte, infatti, si è espressa criticamente sull'idoneità del termine di prescrizione quinquennale, soggetto a interruzione, a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, ritenendo coesistente a un sistema sanzionatorio coerente coi parametri costituzionali costituiti dagli artt. 24 e 97 Cost. la fissazione di un termine per la conclusione del procedimento non particolarmente distante dal momento dell'accertamento e della contestazione dell'illecito, in modo da consentire all'incolpato di opporsi efficacemente al provvedimento sanzionatorio (C. cost. n. 151 e n. 260 del 2021); la declaratoria di inammissibilità della relativa questione di costituzionalità è avvenuta *“in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore in ordine alla individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario”* e la Corte ha ammonito che il protrarsi della lacuna normativa – che *“colloca l'autorità titolare della potestà punitiva in una posizione ingiustificatamente privilegiata che, nell'attuale contesto ordinamentale, si configura come un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione”* - rende ineludibile un tempestivo intervento legislativo (C. cost. n. 151 del 2021).

Se, dunque, è *“un fine costituzionalmente necessario”* assicurare adeguata protezione al diritto di difesa e ai principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione stabilendo un limite temporale per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione il cui inutile decorso produca la consumazione del potere stesso, può dubitarsi che sia costituzionalmente legittimo che un'autorità indipendente sia svincolata dall'osservanza del termine di decadenza previsto in via generale per contestare gli addebiti, una volta concluso l'accertamento, in modo da disporre, nella sostanza, del *dies a quo* dello stesso termine di prescrizione.

Da qui il richiamo da parte della più recente giurisprudenza amministrativa, come poc'anzi visto, all'obbligo di interpretazione conforme.

La questione diviene, allora, se la strutturazione dei procedimenti di competenza dell'AGCM valga già di per sé ad assicurare la necessaria tutela di quei valori costituzionali e se l'assenza di un termine perentorio per la contestazione degli addebiti risponda a un bisogno di omogeneità col procedimento *antitrust* europeo.

### **Il procedimento *antitrust* europeo e la giurisprudenza della Corte di giustizia.**

Il fatto che le autorità nazionali garanti della concorrenza applicano il proprio diritto nazionale *antitrust* e, in parallelo alla Commissione, il diritto europeo della concorrenza di cui agli artt. 101 e 102 TFUE rende in effetti necessario verificare quali limiti o obblighi possano derivarsi da quest'ultimo in relazione alle tematiche oggetto della presente indagine.

---

<sup>23</sup> Non si tratta di un *revirement* rispetto alla giurisprudenza costituzionale richiamata da C.d.S., sez. VI, n. 4215/19 cit. (che, come detto, riguarda l'AEEGSI ora ARERA) al punto 10.2 della motivazione, perché quei precedenti (Corte cost. n. 355 del 2002 e n. 262 del 1997) non riguardavano l'esercizio di poteri amministrativi sanzionatori (l'una atteneva all'approvazione del piano generale degli impianti pubblicitari; l'altra, alla trasformazione in definitivi di vincoli paesistici provvisori).

Il diritto dell'UE non stabilisce un termine entro il quale la Commissione deve condurre le indagini *antitrust* e neppure un termine per la comunicazione formale degli addebiti una volta conclusa la fase preistruttoria, ma solo un termine di prescrizione per l'irrogazione delle sanzioni.

Come è noto, in base alla disciplina applicativa delle disposizioni in materia di concorrenza di cui agli artt. 101 e 102 TFUE (ex artt. 81 e 82 TCE), contenuta nel reg. (CE) n. 1/2003 del Consiglio e nel reg. (CE) n. 773/2004 della Commissione, anche il procedimento *antitrust* europeo risulta strutturato in tre fasi.

In una prima fase gli uffici della DG Concorrenza, acquisita notizia della sospetta condotta anticoncorrenziale, provvedono a effettuare accertamenti preliminari esercitando i poteri di cui agli artt. 17 ss. del reg. n. 1/2003. Tale fase va dall'apertura del fascicolo fino alla notifica della comunicazione degli addebiti ai sensi dell'art. 10 del reg. n. 773/04, il quale prevede che *“la Commissione informa le parti interessate degli addebiti mossi nei loro confronti”* e che *“la comunicazione degli addebiti è notificata per iscritto a ciascuna delle parti nei cui confronti sono mossi gli addebiti”*, ma non detta alcun termine per l'adempimento. La comunicazione degli addebiti (*statement of objections*) dà avvio alla procedura aprendo la fase istruttoria, in cui le parti possono esercitare i loro diritti difensivi (prendere visione del fascicolo investigativo, replicare per iscritto agli addebiti, essere sentite). La Commissione stessa ha chiarito che l'avvio del procedimento ha luogo *“quando l'iniziale valutazione porta a concludere che il caso merita ulteriori indagini e se la portata dell'indagine è stata definita in modo adeguato”*<sup>24</sup>. La fase decisoria segue alla chiusura dell'istruttoria, per la quale pure, come detto, non è previsto un termine.

In origine non era previsto neppure un termine di prescrizione, ora stabilito dall'art. 25 del reg. n. 1/2003 (in base al quale il potere della Commissione di irrogare sanzioni è soggetto al termine di prescrizione di 3 anni per le infrazioni alle disposizioni relative alla richiesta di informazioni o all'esecuzione di accertamenti e di 5 anni per le altre infrazioni; la prescrizione decorre dal giorno in cui è stata commessa l'infrazione ovvero, per quanto concerne le infrazioni continuate o ripetute, dal giorno in cui è cessata l'infrazione ed è soggetto a interruzione).

Esso è stato introdotto per la prima volta col reg. CEE n. 2988/74 del 26 novembre 1974 al fine di colmare una lacuna riconosciuta dalla stessa Commissione, oltre che dalla Corte di giustizia<sup>25</sup>; quest'ultima, preso atto che i testi che attribuivano alla Commissione il potere d'infliggere ammende in caso di violazione delle norme sulla concorrenza non prevedevano la prescrizione, aveva osservato che per adempiere la sua funzione di garantire la certezza del diritto il termine di prescrizione dev'essere stabilito in precedenza, ma aveva ritenuto che la determinazione della sua durata e delle modalità d'applicazione fosse di competenza del legislatore comunitario<sup>26</sup>.

Ciò non significa, peraltro, che la Commissione possa ritardare a piacimento l'avvio della procedura formale, poiché il procedimento, comunque, resta soggetto al rispetto del principio generale sulla ragionevolezza del termine che è sancito nell'art. 41, § 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (*“ogni individuo ha diritto a che le*

---

<sup>24</sup> *Comunicazione della Commissione sulle migliori pratiche relative ai procedimenti previsti dagli articoli 101 e 102 del TFUE*, 2011/C 308/06, § 17

<sup>25</sup> Cfr. F. Tomat, *Commento all'art. 25, in L'applicazione del diritto comunitario della concorrenza. Commentario al regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002*, a cura di A. Adinolfi, L. Daniele, B. Nascimbene e S. Amadeo, Milano, 2007, pag. 316 s.; I. Van Bael – J-F. Bellis, *Il diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2009, pag. 100 s.

<sup>26</sup> C.G. CEE, 15 luglio 1970, *ACF Chemiefarma NV*, C-41/69, punti 19-20.

questioni che lo riguardano siano trattate ... entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione”).

Infatti, come ancora di recente ricordato dal Tribunale UE, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia “l’obbligo di rispettare un termine ragionevole si applica a ciascuna fase che s’inscrive in un procedimento nonché al complesso da quest’ultimo formato (v., in tal senso, sentenza del 15 ottobre 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, EU:C:2002:582, punti 230 e 231, e conclusioni dell’avvocato generale Kokott nella causa *Solvay/Commissione*, C-109/10 P, EU:C:2011:256, paragrafo 239)”<sup>27</sup>.

Di conseguenza, nonostante la mancanza della previsione di termini intermedi, l’incolpato è garantito, oltre che dalla prescrizione, anche dal principio del termine ragionevole.

Al fine di verificare la ragionevolezza della durata del procedimento, per la Corte di giustizia occorre prendere in considerazione le circostanze proprie di ciascun caso e, segnatamente, la rilevanza della controversia per l’interessato, la complessità del caso nonché il comportamento della parte ricorrente e quello delle autorità competenti<sup>28</sup>.

Così declinati, questi criteri corrispondono a quelli indicati dalla Corte E.D.U. con riferimento al diritto a un processo “entro un termine ragionevole” che è riconosciuto dall’art. 6, § 1, della Convenzione<sup>29</sup>.

Per la giurisprudenza della Corte di giustizia, tuttavia, il superamento del termine ragionevole (che costituisce un principio generale del diritto dell’Unione che la Commissione è tenuta a rispettare nell’ambito delle sue procedure amministrative<sup>30</sup>) può costituire un motivo di annullamento di una decisione della Commissione solo qualora risulti provato che tale superamento ha pregiudicato i diritti della difesa o se esista un indizio dell’incidenza dell’eccessiva durata del procedimento sulla soluzione del caso<sup>31</sup>.

### **Le indicazioni ritraibili dalla direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2018.**

La circostanza che sotto il profilo delle tempistiche procedurali il diritto europeo preveda unicamente un termine di prescrizione, soggetto a sospensione, e imponga l’osservanza di un principio di ragionevole durata la cui violazione, tuttavia, per la Corte di giustizia non basta a giustificare l’annullamento della sanzione se non risultino in

---

<sup>27</sup> Tribunale UE, 9 novembre 2022, T-667/19, *Ferriere Nord c. Commissione*, punto 255.

<sup>28</sup> C.G.U.E., 15 ottobre 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij e a. c. Commissione*, C-238/99 P + a., punti 187-188.

<sup>29</sup> Corte EDU, prima sezione, 15 dicembre 2022, *Gherardi Martiri c. San Marino*, punto 125: “the “reasonableness” of the length of proceedings must be assessed in light of the circumstances of the case and with reference to the following criteria: the complexity of the case, the conduct of the applicant and the relevant authorities, and what is at stake for the applicant in the dispute (see, among other authorities, *Lupeni Greek Catholic Parish and Others v. Romania* [GC], no. 76943/11, § 143, 29 November 2016; *Frydlender v. France* [GC], no. 30979/96, § 43, ECHR 2000-VII; *Comingersoll S.A. v. Portugal* [GC], no. 35382/97, § 19, ECHR 2000-IV; and *Sürmeli v. Germany* [GC], no. 75529/01, § 128, ECHR 2006-VII)”.  
Sul tema cfr. anche Corte EDU, Grande sezione, 3 novembre 2022, *Vegotex International S.A. c. Belgio*, punto 151; prima sezione, 11 gennaio 2018, *Cipolletta c. Italia*, punto 42.

<sup>30</sup> C.G.U.E., 7 aprile 2011, *Grecia c. Commissione*, C-321/09 P, punto 32 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>31</sup> C.G.U.E., 21 settembre 2006, *Technische Unie c. Commissione*, C-113/04 P, punti 47 e 48; 9 giugno 2016, *PROAS c. Commissione*, C-616/13 P, punto 74; 8 maggio 2014, *Bolloré c. Commissione*, C-414/12 P, punto 84; da ultimo, al di fuori della materia *antitrust*, 26 giugno 2019, *Repubblica italiana c. Commissione*, C-247/18 P, punto 85.

concreto pregiudicati i diritti di difesa o l'esito del procedimento non legittima la conclusione che, in base ai principi di effettività e di equivalenza, il diritto nazionale non possa accordare maggior tutela anche attraverso la previsione di termini di natura decadenziale.

In tal senso depone la c.d. direttiva *European Competition Network+* (nota anche come direttiva ECN+), cioè la “*direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno*”.

La direttiva non soltanto rafforza in maniera significativa le prerogative delle autorità nazionali garanti della concorrenza (che, secondo quanto si legge nella proposta di direttiva presentata nel 2017 dalla Commissione, in numerosi casi non disponevano di tutti gli strumenti necessari per individuare e combattere efficacemente le violazioni del diritto della concorrenza), ma allo stesso tempo è intesa a rafforzare anche i diritti procedurali delle imprese, in particolare in quei paesi in cui esistono margini di miglioramento (come precisava sempre la proposta).

Nel quattordicesimo considerando vi si afferma che “*l'esercizio dei poteri conferiti dalla presente direttiva alle ANC, compresi i poteri di indagine, dovrebbe essere soggetto a garanzie adeguate che soddisfino almeno i principi generali del diritto dell'Unione e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, in particolare nell'ambito di procedimenti che potrebbero dar luogo all'irrogazione di sanzioni*” (sottolineatura aggiunta) nonché, per quanto qui interessa, che “*in particolare, le ANC dovrebbero informare le parti oggetto dell'indagine in merito agli addebiti mossi nei loro confronti a norma dell'articolo 101 o 102 TFUE sotto forma di una comunicazione degli addebiti o di una misura simile prima di adottare una decisione che constata un'infrazione*” e che “*conformemente al diritto a una buona amministrazione, gli Stati membri dovrebbero garantire che, nell'applicare gli articoli 101 e 102 TFUE, le ANC svolgano i procedimenti entro tempi ragionevoli, tenendo conto delle specificità di ciascun caso. Tali garanzie dovrebbero essere concepite in modo da trovare il giusto equilibrio tra il rispetto dei diritti fondamentali delle imprese e l'obbligo di garantire l'applicazione efficace degli articoli 101 e 102 TFUE*”.

A tale scopo la direttiva prevede all'art. 3 (“Garanzie”) che:

*1. I procedimenti relativi alle infrazioni dell'articolo 101 o 102 TFUE, incluso l'esercizio dei poteri di cui alla presente direttiva da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza, rispettano i principi generali del diritto dell'Unione e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.*

*2. Gli Stati membri provvedono a che l'esercizio dei poteri di cui al paragrafo 1 sia soggetto a garanzie adeguate per quanto concerne il diritto di difesa delle imprese, compresi il diritto di essere sentiti e il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice.*

*3. Gli Stati membri provvedono a che i procedimenti istruttori delle autorità nazionali garanti della concorrenza siano svolti in tempi ragionevoli. Gli Stati membri provvedono a che, prima di adottare una decisione ai sensi dell'articolo 10 della presente direttiva, le autorità nazionali garanti della concorrenza adottino una comunicazione degli addebiti”.*

La direttiva non stabilisce un termine per la comunicazione degli addebiti, ma neppure impedisce che gli Stati membri impongano o conservino termini a pena di decadenza, a ciò espressamente non ostando la previsione da parte della direttiva di un termine di prescrizione in senso proprio.

Si legge, infatti, nel settantesimo considerando che *“al fine di garantire l’applicazione efficace degli articoli 101 e 102 TFUE da parte delle ANC, è necessario prevedere norme funzionali in materia di termini di prescrizione. In particolare, in un sistema di competenze parallele, è opportuno sospendere o interrompere i termini nazionali di prescrizione per la durata del procedimento dinanzi alle ANC di un altro Stato membro o alla Commissione. Tale sospensione o interruzione non dovrebbe impedire agli Stati membri di mantenere o introdurre termini di prescrizione assoluti, purché la durata di tali limitazioni assolute non renda praticamente impossibile o eccessivamente difficile l’applicazione efficace degli articoli 101 e 102 TFUE”*; di conseguenza, nel Capo VIII sui termini di prescrizione, l’articolo 29 (“Norme relative ai termini di prescrizione in materia di irrogazione di ammende e di penalità di mora”) della direttiva, trattando nel paragrafo 1 della sospensione o interruzione dei termini di prescrizione per la durata dei procedimenti istruttori dinanzi alle autorità nazionali garanti della concorrenza di altri Stati membri o alla Commissione per un’infrazione riguardante lo stesso accordo, precisa che *“la durata di tale sospensione o interruzione lascia impregiudicati i termini di prescrizione assoluti previsti dal diritto nazionale”*.

I termini di prescrizione assoluti sono termini massimi, che non sopportano sospensioni o interruzioni, e per questo di norma sono più lunghi dei termini di prescrizione cc.dd. relativi.

Tuttavia, il principio essenziale desumibile da quanto sopra è che il diritto europeo non osta alla previsione, nel diritto interno, di termini invalicabili purché la durata di tali limitazioni assolute non renda praticamente impossibile o eccessivamente difficile l’applicazione efficace degli articoli 101 e 102 TFUE.

E nel caso della notifica dell’avvio dell’apertura della fase istruttoria del procedimento *antitrust*, che definisce l’ipotesi di addebito, appare difficile immaginare che – conclusa ormai la fase preistruttoria – l’imposizione di un termine di novanta giorni per tale adempimento possa in qualche modo rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l’applicazione efficace degli articoli 101 e 102 TFUE.

## **Conclusioni**

L’indagine svolta conduce a esiti coerenti con la più recente giurisprudenza d’appello sull’applicabilità anche al procedimento sanzionatorio condotto dall’AGCM in materia di intese restrittive della libertà di concorrenza e di abuso di posizione dominante della previsione generale dell’art. 14 della legge n. 689/81 sul termine decadenziale per la contestazione degli addebiti.

A fronte di quanto previsto in generale dall’art. 12 della l. 689/81 e in particolare dall’art. 31 della l. n. 287/90 sull’applicazione del capo I della legge del 1981, non sono emerse disposizioni derogatorie o ragioni di natura sistematica che depongano in modo convincente per l’inapplicabilità di quella norma.

A conclusione non diversa conduce la nuova formulazione dell’art. 14 della l. 287/90, modificato dalla legge di recepimento della dir. 2019/1/UE, dove oggi recita che *“l’Autorità, nei casi di presunta infrazione degli articoli 101 o 102 del TFUE ovvero degli articoli 2 o 3 della presente legge, svolge l’istruttoria in tempi ragionevoli e ne notifica l’apertura alle imprese e agli enti interessati”* (anziché *“l’Autorità, nei casi di presunta infrazione agli articoli 2 o 3, notifica l’apertura dell’istruttoria alle imprese e agli enti interessati”*).

Al contrario, la necessità di interpretazione conforme a Costituzione convince, alla luce di quanto da ultimo chiarito dalla Corte costituzionale sull'insufficienza del termine di mera prescrizione a garantire l'effettività di diritto di difesa dell'incolpato, della estensione ai procedimenti *antitrust* della specifica previsione della legge del 1981.

Il fatto che già il prolungamento ingiustificato della fase preistruttoria sia causa di invalidità della successiva decisione non appresta un uguale livello di tutela, per la difficoltà di stabilire in concreto se la durata sia stata irragionevole e ancor prima, per il privato, di provarlo (ancor più ove lo si ritenesse onerato, in continuità con la giurisprudenza della CGUE e della CEDU, della dimostrazione della concreta lesione dei suoi diritti di difesa).

Viceversa, la circostanza che la decorrenza del termine viene comunque a legarsi alla definizione dell'ipotesi di infrazione, o al momento nel quale si sarebbero potuti formulare gli addebiti, è sufficiente per escludere che l'obbligo possa pregiudicare un'efficace applicazione della disciplina *antitrust*.

Il paragone con la disciplina del procedimento sanzionatorio di autorità amministrative indipendenti come CONSOB, Banca d'Italia e IVASS, dove l'effettività del contraddittorio è garantita anche grazie alla tempestiva contestazione dell'addebito, pare corroborare la conclusione malgrado la diversa struttura procedimentale.

Non emergono ostacoli dal raffronto con la disciplina europea *antitrust*, che non pregiudica, per precisa scelta del legislatore europeo, la possibilità degli Stati membri di mantenere termini non soggetti a sospensione, a interruzione o a proroga, purché tali limiti non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione efficace degli articoli 101 e 102 TFUE. Può ragionevolmente ritenersi che l'assenza di questo ostacolo funzionale faccia premio sulla brevità del termine, pur potendosi presumere che la direttiva europea intendesse riferirsi a termini di un'apprezzabile durata.

Non sembra che un'analisi dei sistemi in vigore negli altri ordinamenti europei possa fornire ulteriori elementi utili di riflessione, una volta che la stessa Commissione europea, nella sua iniziativa legislativa, ha dato atto della notevole diversità di approccio delle legislazioni nazionali, fermo che l'Ufficio resta a disposizione anche per questo approfondimento.