



News n. 45 del 30 maggio 2025
a cura dell'Ufficio del massimario

La Corte di giustizia dell'Unione europea individua i limiti dell'autonomia procedurale degli Stati membri in materia di *Antitrust* ed evidenzia come l'indipendenza delle *Authorities* presupponga la relativa facoltà di individuare le priorità di indagine.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione II, 30 gennaio 2025, C-511/23 – Caronte & Tourist S.p.a.

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Procedimento sanzionatorio – Concorrenza – Pratica anticoncorrenziale – Accertamenti preliminari – Termini perentori – Diritto comunitario – Incompatibilità

L'articolo 4, paragrafo 5, e l'articolo 13, paragrafo 1, della 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, nonché l'articolo 102 TFUE, letti alla luce del principio di effettività, devono essere interpretati nel senso che: essi ostano a una normativa nazionale che, nell'ambito di un procedimento diretto all'accertamento di una pratica anticoncorrenziale condotto da un'autorità nazionale garante della concorrenza, da un lato, impone a tale autorità di avviare la fase istruttoria in contraddittorio di tale procedimento, mediante la comunicazione degli addebiti all'impresa interessata, entro un termine di 90 giorni a decorrere dal momento in cui essa viene a conoscenza degli elementi essenziali dell'asserita violazione, potendo questi ultimi esaurirsi nella prima segnalazione dell'illecito, e, dall'altro, sanziona l'inosservanza di tale termine con l'annullamento integrale del provvedimento finale di detta autorità in esito alla procedura d'infrazione, nonché con la decadenza dal potere di quest'ultima di avviare una nuova procedura d'infrazione riguardante la stessa pratica. (1)

(1) I. – L'applicabilità e l'esatta portata del termine decadenziale di giorni novanta per la contestazione delle violazioni *antitrust* previsto dall'art. 14 della l. 24 novembre 1981, n. 689 costituisce questione per cui – sotto diversi aspetti – il confronto che divide il primo e il secondo grado della giustizia amministrativa è stato traslato dinnanzi alla Corte di giustizia UE:

- a) che con la sentenza in rassegna – pronunciata su rinvio pregiudiziale sollevato con ordinanza 1° agosto 2023, n. 12962 (oggetto della News UM n. 117 del 2

- ottobre 2023) cui si rinvia per l'approfondimento giurisprudenziale e di dottrina – si è occupata del procedimento diretto all'accertamento di una pratica anticoncorrenziale condotto da un'autorità nazionale garante della concorrenza;
- b) che con la coeva sentenza della Corte di giustizia UE, sez. II, 30 gennaio 2025, C-510/23, Trenitalia, resa su rinvio pregiudiziale sollevato con ordinanza dal T.a.r. per il Lazio, sez. I, 2 agosto 2023, n. 13016 si è pronunciata sull'accertamento di un abuso di posizione dominante affermando il medesimo principio di diritto della sentenza in rassegna declinato con riferimento agli *“articoli 11 e 13 della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»), letti alla luce del principio di effettività”*;
- c) ove è registrata, con il numero di causa C-491/24, ancora pendente, la questione sollevata dal Consiglio di Stato con ordinanza del 9 luglio 2024, n. 6057 (oggetto della News UM n. 77 del 5 agosto 2024), con riferimento all'ambito di applicazione generale del citato art. 14 della l. n. 689 del 1981.

II. – Rispondendo al giudice del rinvio, la Corte di giustizia UE ha premesso:

- d) l'autonomia procedimentale degli Stati membri,
- d1) stante l'assenza di una normativa specifica dell'Unione che disciplini i termini procedurali in materia di accertamento delle infrazioni e di imposizione di sanzioni da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza,
- d2) cui spetta adottare e applicare le norme procedurali nazionali in tale settore (v., in tal senso, Corte di giustizia, sez. II, 21 gennaio 2021, C-308/19, Whiteland Import Export, EU:C:2021:47, punti da 43 a 45, in *Foro it.*, 2021, voce Unione europea e Consiglio d'Europa, n. 1278);
- d3) che, nell'esercitare la predetta competenza, devono rispettare il diritto eurounitario cosicché, in forza del principio di effettività devono assicurarsi che le norme che adottano o applicano non pregiudichino l'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE;
- e) che la fissazione di termini procedurali ragionevoli in materia di accertamento delle infrazioni e di imposizione di sanzioni da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza:
- e1) è compatibile con il diritto dell'Unione, in ossequio al principio della certezza del diritto, purché non siano tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'attuazione degli articoli 101 e 102 TFUE nonché della direttiva 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, nell'ordinamento giuridico interno (v., in tal senso, la già citata sentenza Corte di giustizia UE, *Whiteland Import Export*, cit. punto 48);
- e2) deve avvenire in modo preciso, chiaro e comprensibile così da consentire a tutti gli attori coinvolti di conoscere con esattezza la portata degli obblighi loro imposti dalle norme di cui trattasi e di regolarsi di

conseguenza, come logico corollario del principio della certezza del diritto (v., per analogia, Corte di giustizia UE, sez. IV, 7 marzo 2024, C-582/22, Die Länderbahn e a., EU:C:2024:213, punto 66; sez. V, 3 giugno 2021, C-39/20, Jumbocarry Trading, EU:C:2021:435, punto 48; grande sezione, 11 dicembre 2012, C-610/10, Commissione/Spagna, EU:C:2012:781, punto 49);

f) che nell'ambito delle procedure d'infrazione agli articoli 101 e 102 TFUE condotte dalla Commissione, la fase di indagine preliminare, che si estende fino alla comunicazione degli addebiti, è destinata non solo a consentire a tale istituzione di raccogliere tutti gli elementi pertinenti che confermino o meno l'esistenza di un'infrazione alle norme sulla concorrenza, ma anche di prendere posizione sulla direzione che deve assumere il procedimento nonché sull'ulteriore seguito da riservare allo stesso, giacché:

f1) la complessità di un procedimento in materia di concorrenza può giustificare la dilatazione dei tempi della fase preliminare (v., in tal senso, sentenze Corte di giustizia UE, sez. VII, 17 novembre 2022, *Irish Wind Farmers' Association e a./Commissione*, C-578/21 P, EU:C:2022:898, punto 88; sez. IV, 2 settembre 2021, C-57/19, Commissione/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, P, EU:C:2021:663, punto 62,);

f2) che tuttavia la Commissione non è autorizzata a perpetuare uno stato di inattività durante detta fase del procedimento (v., in tal senso, sentenze Corte di giustizia UE, sez. II, 13 giugno 2013, C-630/11 P a C-633/11 P, HGA e a./Commissione, da EU:C:2013:387, punto 81, 18 marzo 1997, C-282/95 P Guérin automobiles/Commissione, , EU:C:1997:159, punto 36);

g) l'importanza del rispetto dei diritti della difesa – costituente un principio fondamentale immanente nei procedimenti amministrativi di matrice euronitaria – che nel quadro di una procedura d'infrazione alle norme in materia di concorrenza, è garantito dalla comunicazione (v., in tal senso, sentenze Corte di giustizia UE, grande sezione, 6 ottobre 2021, C-882/19, Sumal, EU:C:2021:800, punto 56; sez. V, 13 settembre 2018, C-358/16, UBS Europe e a., EU:C:2018:715, punto 60; sez. VI, 26 ottobre 2017, C-457/16 P e da C-459/16 P a C-461/16 P, *Global Steel Wire e a./Commissione*, EU:C:2017:819, punti 139 e 140,); come confermato dall'articolo 3, paragrafo 3, seconda frase, della direttiva 2019/1, ai sensi del quale gli Stati membri provvedono a che, prima di adottare una decisione volta a constatare e ingiungere la cessazione di un'infrazione all'articolo 101 o 102 TFUE, le autorità nazionali garanti della concorrenza adottino una comunicazione degli addebiti;

h) il corretto adempimento degli obblighi derivanti dal diritto euronitario, impone che:

h1) le autorità nazionali garanti della concorrenza siano in grado di attribuire un diverso grado di priorità alle denunce ad esse indirizzate, disponendo, a tal fine, di un ampio margine di discrezionalità (v., per analogia, sentenze del Corte di giustizia UE, sez. IV, 19 settembre 2013, C-56/12 P, *EFIM/Commissione*, EU:C:2013:575, punti 72 e 83; 14 dicembre 2000, C-344/98, Masterfoods e HB, EU:C:2000:689, punto 46);

h2) il riconoscimento di un siffatto ampio margine di discrezionalità si giustifica anche alla luce della direttiva 2019/1, il cui articolo 5, paragrafi 1

e 2, prevede, in sostanza, che le autorità nazionali garanti della concorrenza debbano disporre delle risorse necessarie per consentire loro di svolgere indagini ai fini dell'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE, di collaborare nell'ambito della rete europea della concorrenza di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 5, di tale direttiva e di adottare decisioni dirette, in particolare, alla cessazione di un'infrazione a dette disposizioni nonché all'irrogazione di sanzioni;

h3) per essere in grado di svolgere tali compiti nel rispetto della loro indipendenza operativa, dette autorità, conformemente all'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva 2019/1, devono avere il potere di definire le loro priorità, così come risulta dal considerando 23 di tale direttiva, questo potere mira a consentire a dette autorità di usare efficacemente le loro risorse e di potersi concentrare sulla prevenzione e sulla cessazione delle condotte anticoncorrenziali nel mercato interno;

h4) nella fase che precede la comunicazione degli addebiti in una procedura d'infrazione in materia di concorrenza – alla luce dell'ampio margine discrezionale di cui deve disporre un'autorità nazionale garante della concorrenza nell'organizzazione dell'ordine di priorità dei suoi procedimenti relativi all'applicazione dell'articolo 102 TFUE – una siffatta autorità dev'essere in grado non solo di procedere a tutte le misure istruttorie preliminari nonché alle valutazioni di fatto e di diritto spesso complesse, necessarie per valutare se l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio sia giustificato, ma anche di scegliere, in funzione del grado di priorità che, nell'esercizio della sua indipendenza operativa, intende accordare a una procedura d'infrazione in corso, il momento più opportuno per avviare, se del caso, la fase istruttoria in contraddittorio di quest'ultima;

h5) un'autorità nazionale garante della concorrenza, sebbene essa abbia già accertato l'esistenza degli elementi essenziali dell'asserita violazione, deve disporre della facoltà di rinviare temporaneamente l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio in un determinato procedimento, purché, un siffatto rinvio temporaneo non incida sul superamento del termine ragionevole entro il quale deve concludersi la fase che precede la comunicazione degli addebiti di una procedura d'infrazione;

- i) ferma l'autonomia sulla disciplina del procedimento riservata agli Stati membri, la durata eccessiva della fase che precede la comunicazione degli addebiti può influire sulle future possibilità di difesa delle imprese interessate, giacché, più tempo trascorre tra una misura di indagine preliminare e la comunicazione degli addebiti, tanto più diviene probabile che eventuali prove a discarico riguardanti l'infrazione addebitata in tale comunicazione non possano più essere acquisite o possano esserlo soltanto con difficoltà (v., in tal senso, sentenza Corte di giustizia UE, sez. I, 21 settembre 2006, C-105/04 P, *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Commissione*, EU:C:2006:592, punto 49);
- j) la necessità del bilanciamento tra la garanzia dei diritti della difesa delle imprese sottoposte a una procedura d'infrazione e l'obiettivo di applicare il diritto eurounitario in modo efficace (v., in tal senso, sentenza del Corte di giustizia UE, *Whiteland Import Export*, cit., punto 52).

III. – Così ricostruito il bilanciamento dei vari principi e criteri eurounitaria, nel caso sottoposto, la Corte di giustizia UE ha rilevato che:

k) l'A.g.c.m. è tenuta ad avviare la fase istruttoria in contraddittorio del procedimento mediante la comunicazione degli addebiti entro il termine fisso di 90 giorni – decorrente dall'accertamento degli elementi essenziali dell'asserita violazione – dalla cui inosservanza consegue:

k1) da un lato, l'annullamento integrale e automatico del provvedimento finale adottato dall'A.g.c.m. in esito alla procedura d'infrazione, i) sia nella parte in cui verte sulla cessazione della condotta anticoncorrenziale, ii) sia nella parte riguardante le sanzioni inflitte all'impresa interessata;

k2) dall'altro, tale autorità, in forza del principio del *ne bis in idem*, è definitivamente impossibilitata ad avviare una nuova procedura d'infrazione per la medesima condotta anticoncorrenziale;

l) l'applicazione del termine in questione rischia:

l1) di obbligare l'A.g.c.m.:

-a trattare in maniera indifferenziata l'insieme delle procedure d'infrazione di cui è investita, prendendo in considerazione non già le circostanze proprie di ciascuna procedura, ma seguendo unicamente un ordine cronologico, impedendole così di stabilire e attuare priorità per le sue procedure relative all'applicazione degli articoli 101 e 102 T.f.u.e.;

-ad avviare procedimenti istruttori su basi di fatto e di diritto incerte o a privilegiare il trattamento di talune categorie di casi che le sue risorse disponibili le consentano di trattare superata la fase dell'indagine preliminare, a scapito magari di casi particolarmente complessi e dannosi per la libera concorrenza nel mercato interno;

-ad istruire immediatamente il fascicolo, allorché l'indicazione del *dies a quo* del termine coincide con la prima segnalazione dell'asserita violazione presso l'autorità, così pregiudicandone l'indipendenza operativa;

l2) di impedire all'A.g.c.m.:

-di cooperare pienamente nell'ambito della rete europea della concorrenza la quale, come risulta dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 5, della direttiva 2019/1, letto alla luce del considerando 2 di quest'ultima, è formata dalle autorità nazionali garanti della concorrenza e dalla Commissione ai fini di una stretta cooperazione in materia di applicazione e di esecuzione degli articoli 101 e 102 TFUE,

-di coordinarsi (stante l'assenza della facoltà di sospendere o interrompere la decorrenza del termine) o con le omologhe autorità degli altri Stati membri in caso di denunce o di domande rivolte a più autorità nazionali garanti della concorrenza o con la Commissione europea al fine di garantire una ripartizione ottimale dei casi tra le diverse autorità e di evitare che vengano condotti procedimenti paralleli riguardanti gli stessi fatti, dovendosi ricordare, in tale contesto, che, conformemente all'articolo 29, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2019/1, i termini di prescrizione per l'irrogazione di ammende o di penalità di mora da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza devono essere sospesi, o interrotti, per

la durata dei procedimenti istruttori dinanzi alle autorità nazionali garanti della concorrenza di altri Stati membri o alla Commissione per un'infrazione riguardante la stessa pratica anticoncorrenziale;

- m) che il nucleo dei diritti della difesa delle imprese sottoposte a una procedura d'infrazione è garantito dal rispetto del contraddittorio nella fase istruttoria e non già dalla mera inosservanza del termine di cui trattasi essendo invero necessario che si garantisca;
- n) di avere ribadito come un regime nazionale di prescrizione che, per ragioni intrinseche, osti in modo sistematico all'irrogazione di sanzioni effettive e dissuasive per infrazioni al diritto dell'Unione in materia di concorrenza – creando un rischio sistemico di impunità – non può essere considerato conforme al principio di effettività rendendo praticamente impossibile o eccessivamente difficile la regolazione in tale materia (v., in tal senso, sentenza Corte di giustizia UE, *Whiteland Import Export*, cit., , punti 53 e 56);
- o) in forza dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2019/1, letto alla luce del considerando 40 di quest'ultima, le autorità nazionali garanti della concorrenza devono avere il potere di irrogare ammende efficaci, proporzionate e dissuasive alle imprese o alle associazioni di imprese qualora, dolosamente o colposamente, commettano un'infrazione alle disposizioni dell'articolo 101 o 102 TFUE;
- p) le conseguenze che la normativa nazionale nel procedimento principale ricollega all'inosservanza del termine di cui trattasi sono in grado:
 - p1) di generare un rischio sistemico di impunità per i fatti integranti infrazioni al diritto della concorrenza dell'Unione;
 - p2) di minare l'indipendenza dell'A.g.c.m.;
 - p3) di compromettere gravemente la realizzazione del risultato prescritto dalla direttiva 2019/1 non essendo sufficiente che, pur decaduta dal potere sanzionatorio, all'Autorità nazionale residuerebbe la possibilità di ingiungere a un'impresa di cessare la sua condotta anticoncorrenziale, poiché tale esito sarebbe incompatibile: i) sia con l'obbligo degli Stati membri di adottare e garantire l'esecuzione di un regime di sanzioni efficaci e dissuasive, posto dall'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2019/1, ii) sia con la giurisprudenza della Corte secondo la quale, nel caso in cui sia accertata l'esistenza di un'infrazione all'articolo 101 o 102 TFUE, è solo in situazioni rigorosamente eccezionali, in particolare quando l'impresa interessata ha partecipato a un programma nazionale di clemenza e la sua cooperazione è stata determinante per la scoperta e la repressione efficace della pratica anticoncorrenziale, che un'autorità nazionale garante della concorrenza può limitarsi a constatare tale infrazione senza infliggere ammende all'impresa interessata (v., in tal senso, Corte di giustizia UE, sez. I, 18 gennaio 2024, Lietuvos notary rūmai e a., C-128/21, EU:C:2024:49, punto 108; grande sezione, 22 marzo 2022, C-151/20, Nordzucker e a., EU:C:2022:203, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).
- q) al fine di garantire l'effettività dell'insieme delle disposizioni del diritto dell'Unione, il principio del primato del diritto dell'Unione, l'applicazione dei predetti principi s'impone al giudice del rinvio e a ogni giudice nazionale che ha l'obbligo di disattendere l'interpretazione giurisprudenziale nazionale contraria,

ancorché consolidata o proveniente da organo giurisdizionale superiore, foss'anche supremo, al quale esso sia vincolato, ai sensi di tale disposizione nazionale, (v., in tal senso, sez. VI, 13 giugno 2024, C-331/22 e C-332/22, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya e Enviament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, EU:C:2024:496, punti 108 e 110; Corte di giustizia UE, *Whiteland Import Export*, cit., grande sezione, 24 giugno 2019, C-573/17, Popławski, EU:C:2019:530).

IV. – Per completezza, si segnala quanto segue:

- r) con ordinanza 26 agosto 2024, n. 7243 (oggetto della News UM n. 91 del 24 settembre 2024) è stata sottoposta alla Corte di giustizia UE la diversa, seppure affine, questione – attualmente pendente e iscritta *sub* C-588/24 – in ordine alla mancata previsione della natura perentoria dei termini previsti per la conclusione del procedimento sanzionatorio per contrasto con gli articoli 41 e 47 CDFUE e l'art. 46 CEDU;
- s) con riferimento ai procedimenti sanzionatori delle Autorità indipendenti e alla natura perentoria dei termini di conclusione:
 - s1) in giurisprudenza: da ultimo, i) Cons. Stato, sez. VI, 14 maggio 2024, n. 4295; ii) con riferimento all'ANAC, v. Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2023, n. 5969 (in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 88, con nota di A. CAMARDA, Garanzia del contraddittorio e natura dei termini nei procedimenti sanzionatori dell'ANAC); iii) Cons. Stato, sez. VI, 5 aprile 2023, n. 3505;
 - s2) in dottrina:
 - i) M. CLARICH, L. ZANETTINI, *Le garanzie del contraddittorio nei procedimenti sanzionatori dinanzi alle Autorità indipendenti*, in *Giur. comm.*, 2013, 358, ove si ricorda come: "i procedimenti sanzionatori si articolano generalmente in quattro fasi: la fase dell'accertamento, anche detta di impulso o preistruttoria, l'avvio, l'istruttoria e la fase decisoria. Sebbene ciascuna di esse sia assoggettata a una disciplina diversa a seconda del procedimento interessato, esse pongono alcuni problemi comuni a tutte le Autorità e dunque trasversali alle varie normative: il contraddittorio nella fase preistruttoria; la certezza del termine di avvio del procedimento, ovvero il rapporto tra accertamento e avvio; la dimensione verticale e orizzontale del contraddittorio, a seconda che sia esercitato dall'impresa indagata nei confronti dell'amministrazione o del denunciante o altro terzo; la separazione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie; il contraddittorio orale; il contraddittorio nelle ipotesi di impegni e di poteri cautelari.";
 - ii) R. CHIEPPA, *Tutele e garanzie nel procedimento antitrust e nel successivo controllo giurisdizionale*, in AA.VV., pubblicazione atti convegno "Politiche antitrust ieri, oggi e domani", Milano, 2017;
 - iii) S. VIALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, Torino, 2018;
 - iv) FILICE, *Gli sviluppi del controllo giurisdizionale delle autorità indipendenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, 787;
 - v) TURCHINI, *La natura dei termini nei procedimenti sanzionatori dell'ARERA*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 365;

- vi) C. TONOLA, *Sanzioni amministrative: il principio di tempestività della contestazione quale espressione del diritto di difesa e del giusto procedimento*, in NJUS, 9 maggio 2022;
- vii) M. CARABELLESE, *Illeciti antitrust: la decorrenza del termine per la notifica della contestazione*, in NJUS, 4 ottobre 2022;
- viii) F. GHEZZI, *Sui "tempi" del procedimento in materia di intese ed abusi nell'interpretazione dei giudici amministrativi italiani: un tentato omicidio del diritto antitrust?*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 2022, 237-270;
- ix) M. CARABELLESE, *Il termine per la definizione del procedimento sanzionatorio antitrust*, in NJUS, 21 febbraio 2023;
- x) C. TONOLA, *I termini del procedimento istruttorio antitrust: la c.d. preistruttoria*, in NJUS 5 aprile 2023;
- xi) L. MACCARRONE, *Prescrizione e decadenza nell'esercizio del potere sanzionatorio. Profili di responsabilità erariale*, in www.judicium.it, 16 maggio 2023,
- xii) G. PITRUZZELLA, *La tutela della concorrenza nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in www.federalismi.it, 17 aprile 2024;
- xiii) C. POLICE, *Antitrust tra procedimento e processo. La giurisprudenza amministrativa nel biennio 2022-2023*, in *Il diritto dell'economia*, 2024, 145-173;
- t) sul primato del diritto comunitario sulla giurisprudenza delle Corti supreme degli Stati membri: v. Corte di giustizia UE, grande sezione, sez. I, 26 settembre 2024, C-792/22, MG. (oggetto della News UM n. 107 del 26 novembre 2024 cui si rinvia per ogni approfondimento di giurisprudenza e dottrina).