Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

30 gennaio 2025*

«Rinvio pregiudiziale – Concorrenza – Articolo 102 TFUE – Abuso di posizione dominante – Conferimento alle autorità nazionali garanti della concorrenza di poteri per applicare le norme in materia di concorrenza – Direttiva (UE) 2019/1 – Indipendenza delle autorità nazionali garanti della concorrenza – Articolo 4, paragrafo 5 – Definizione dell'ordine di priorità dei procedimenti ai fini dell'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE – Ammende irrogate alle imprese e alle associazioni di imprese – Articolo 13 – Procedure d'infrazione alle norme del diritto in materia di concorrenza – Rispetto del termine ragionevole – Normativa nazionale che prevede l'obbligo dell'autorità nazionale di procedere a una comunicazione degli addebiti entro il termine di decadenza di 90 giorni decorrente dalla conoscenza degli elementi essenziali della violazione – Annullamento integrale e automatico del provvedimento dell'autorità nazionale garante della concorrenza in caso di inosservanza di tale termine – Principio del *ne bis in idem* – Decadenza dal potere di avviare una nuova procedura d'infrazione per gli stessi fatti – Principio di effettività – Diritti della difesa delle imprese»

Nella causa C-511/23,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), con ordinanza del 1º agosto 2023, pervenuta in cancelleria l'8 agosto 2023, nel procedimento

Caronte & Tourist SpA

contro

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

nei confronti di:

Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia,

Unione nazionale consumatori,

e con l'intervento di:

Assarmatori,

Confederazione Italiana Armatori,

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di presidente della Seconda Sezione, F. Biltgen, presidente della Prima Sezione, I. Jarukaitis, presidente della Quarta Sezione, M.L. Arastey Sahún (relatrice), presidente della Quinta Sezione, e J. Passer, giudice,

avvocato generale: P. Pikamäe

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Caronte & Tourist SpA, da D. Astorre, F. Cintioli, M. Siragusa e R. Tremolada, avvocati;

– per l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, da F. Sclafani, avvocato dello Stato;

– per l'Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia, da P. Intilisano, avvocato;

– per Assarmatori, da P. Molea e A. Police, avvocati;

– per la Confederazione Italiana Armatori, da G. Morbidelli e R. Righi, avvocati;

– per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da L. Fiandaca e P. Gentili, avvocati dello Stato;

– per il governo ellenico, da K. Boskovits, in qualità di agente;

– per il governo ungherese, da D. Csoknyai, Z. Fehér e K. Szíjjártó, in qualità di agenti;

– per il governo slovacco, da E. Drugda e S. Ondrášiková, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da F. Castillo de la Torre, G. Conte e C. Sjödin, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 settembre 2024,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 102 TFUE.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Caronte & Tourist SpA (in prosieguo: la «C&T») e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Italia) (in prosieguo: l'«AGCM»), in relazione alle sanzioni irrogate da quest'ultima alla C&T per abuso di posizione dominante.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Trattato FUE

3 Ai sensi dell'articolo 102 TFUE:

«È incompatibile con il mercato interno e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo.

Tali pratiche abusive possono consistere in particolare:

a) nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque;

(...)».

Direttiva (UE) 2019/1

4 I considerando 1, 2, 6, 8, 23 e 40 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 (GU 2019, L 11, pag. 3), sono così formulati:

«(1) Gli articoli 101 e 102 [TFUE] sono una questione di ordine pubblico ed è opportuno provvedere alla loro applicazione efficace in tutta l'Unione [europea] per garantire che la concorrenza nel mercato interno non venga distorta. L'applicazione efficace degli articoli 101 e 102 TFUE è necessaria per garantire che nell'Unione vi siano mercati concorrenziali più equi e più aperti, in cui le imprese si fanno maggiormente concorrenza in base ai loro meriti e senza erigere barriere all'ingresso nel mercato, in modo da poter generare ricchezza e creare posti di lavoro. Essa protegge i consumatori e le imprese operanti nel mercato interno da pratiche commerciali volte a mantenere i prezzi di beni e servizi artificialmente elevati e permette loro di avere una scelta più ampia di beni e di servizi innovativi.

(2) L'applicazione a livello pubblicistico degli articoli 101 e 102 TFUE compete alle autorità nazionali garanti della concorrenza (...) degli Stati membri parallelamente alla Commissione [europea], a norma del [regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio[, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli [101 e 102 TFUE] (GU 2003, L 1, pag. 1)]. Insieme, le [autorità nazionali garanti della concorrenza] e la Commissione formano una rete di pubbliche autorità che applicano le norme dell'Unione in materia di concorrenza in stretta cooperazione ("rete europea della concorrenza").

(...)

(6) (...) Le imprese non possono competere sulla base dei propri meriti se vi è la possibilità che le pratiche anticoncorrenziali non siano perseguite, per esempio perché non si possono raccogliere le prove delle pratiche anticoncorrenziali o perché le imprese sono in grado di sottrarsi alla responsabilità per le ammende. (...)

(...)

(8) Al fine di garantire uno spazio veramente comune di applicazione nell'Unione delle norme in materia di concorrenza che offra maggiore parità di condizioni alle imprese operanti nel mercato interno e riduca le disparità di condizioni per i consumatori, è necessario introdurre garanzie fondamentali di indipendenza e adeguate risorse finanziarie, umane, tecniche e tecnologiche nonché poteri minimi di indagine e sanzionatori quando si applicano gli articoli 101 e 102 TFUE e il diritto nazionale della concorrenza parallelamente a tali articoli, in modo che le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza possano essere pienamente efficaci.

(...)

(23) Le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza dovrebbero essere in grado di organizzare l'ordine di priorità dei loro procedimenti ai fini dell'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE in modo tale da garantire l'uso efficace delle loro risorse e per potersi concentrare sulla prevenzione e sulla cessazione delle condotte anticoncorrenziali che distorcono la concorrenza nel mercato interno. (...)

(...)

(40) Al fine di garantire l'applicazione efficace e uniforme degli articoli 101 e 102 TFUE, le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza dovrebbero avere il potere di irrogare ammende efficaci, proporzionate e dissuasive alle imprese e alle associazioni di imprese per le infrazioni dell'articolo 101 o 102 TFUE (...)».

5 L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Oggetto e ambito di applicazione», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«La presente direttiva stabilisce alcune norme per garantire che le autorità nazionali garanti della concorrenza dispongano delle necessarie garanzie di indipendenza, delle risorse e dei poteri di indagine e sanzionatori per poter applicare efficacemente gli articoli 101 e 102 TFUE, in modo che la concorrenza nel mercato interno non sia falsata e che i consumatori e le imprese non siano svantaggiati [da] leggi e [da] misure nazionali che impediscano alle autorità nazionali garanti della concorrenza di applicare le norme con efficacia».

6 L'articolo 2 di detta direttiva, intitolato «Definizioni», al paragrafo 1 così dispone:

«Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

(...)

5) "rete europea della concorrenza": la rete di pubbliche autorità formata dalle autorità nazionali garanti della concorrenza e dalla Commissione quale sede di discussione e cooperazione in materia di applicazione e di esecuzione degli articoli 101 e 102 TFUE;

(...)».

7 Ai sensi dell'articolo 3 della medesima direttiva, intitolato «Garanzie»:

«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, prima di adottare una decisione ai sensi dell'articolo 10 della presente direttiva, le autorità nazionali garanti della concorrenza adottino una comunicazione degli addebiti».

8 L'articolo 4 della direttiva 2019/1, intitolato «Indipendenza», al paragrafo 5 prevede quanto segue:

«Le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza hanno il potere di definire le loro priorità per lo svolgimento dei compiti ai fini dell'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE di cui all'articolo 5, paragrafo 2, della presente direttiva. Nella misura in cui tali autorità sono tenute a prendere in considerazione le denunce formali, esse hanno il potere di respingere tali denunce a motivo del fatto che non le considerano delle priorità investigative. Ciò non pregiudica il potere delle autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza di respingere le denunce per altri motivi definiti dal diritto nazionale».

9 L'articolo 5 di tale direttiva, intitolato «Risorse», è così formulato:

«1. Gli Stati membri assicurano almeno che le autorità nazionali garanti della concorrenza dispongano di sufficiente personale qualificato e di sufficienti risorse finanziarie, tecniche e tecnologiche per l'efficace svolgimento dei loro compiti e l'esercizio dei loro poteri, ai fini dell'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE, come definiti al paragrafo 2 del presente articolo.

2. Ai fini del paragrafo 1, le autorità nazionali garanti della concorrenza possono, almeno, svolgere indagini ai fini dell'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE, adottare decisioni per l'applicazione di tali disposizioni sulla base dell'articolo 5 del regolamento (…) n. 1/2003, e collaborare strettamente nell'ambito della rete europea della concorrenza al fine di assicurare l'applicazione efficace e uniforme degli articoli 101 e 102 TFUE. (...)

(...)».

10 L'articolo 13 di detta direttiva, intitolato «Ammende irrogate alle imprese e alle associazioni di imprese», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri provvedono affinché le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza possano procedere all'irrogazione, mediante decisione nel proprio procedimento istruttorio, o possano chiedere l'irrogazione, in un procedimento giudiziario non penale, di ammende efficaci, proporzionate e dissuasive alle imprese o associazioni di imprese qualora, dolosamente o per colpa, commettano un'infrazione delle disposizioni dell'articolo 101 o 102 TFUE».

11 L'articolo 29 della medesima direttiva, intitolato «Norme relative ai termini di prescrizione in materia di irrogazione di ammende e di penalità di mora», al paragrafo 1 così dispone:

«Gli Stati membri provvedono affinché i termini di prescrizione per l'irrogazione di ammende o di penalità di mora da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza a norma degli articoli 13 e 16 siano 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 lo stesso accordo, la stessa decisione di un'associazione di imprese, pratica concordata o altra condotta vietata dall'articolo 101 o 102 TFUE.

(...)».

12 In forza dell'articolo 34, paragrafo 1, della direttiva 2019/1, gli Stati membri erano tenuti a mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a tale direttiva entro il 4 febbraio 2021. Conformemente al suo articolo 36, detta direttiva è entrata in vigore il 3 febbraio 2019.

Diritto italiano

Legge n. 287/90

13 L'articolo 1 della legge del 10 ottobre 1990, n. 287 – Norme per la tutela della concorrenza e del mercato (GURI n. 240, del 13 ottobre 1990), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: la «legge n. 287/90»), intitolato «Ambito di applicazione e rapporti con l'ordinamento [dell'Unione]», al comma 4 prevede quanto segue:

«L'interpretazione delle norme contenute nel presente titolo è effettuata in base ai principi dell'ordinamento [dell'Unione] in materia di disciplina della concorrenza».

14 L'articolo 3 di tale legge, intitolato «Abuso di posizione dominante», al comma 1 prevede quanto segue:

«È vietato l'abuso da parte di una o più imprese di una posizione dominante all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante, ed inoltre è vietato:

a) imporre direttamente o indirettamente prezzi di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose;

(...)».

15 L'articolo 31 di detta legge, intitolato «Sanzioni», al comma 1 così dispone:

«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 [– Modifiche al sistema penale, nella sua versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: la "legge n. 689/81")]».

Legge n. 689/81

16 La legge n. 689/81 disciplina il regime generale delle sanzioni amministrative e all'articolo 14, intitolato «Contestazione e notificazione», prevede quanto segue:

«La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa.

Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento [della violazione].

Quando gli atti relativi alla violazione sono trasmessi all'autorità competente con provvedimento dell'autorità giudiziaria, i termini di cui al comma precedente decorrono dalla data della ricezione [di tali atti].

(...)».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

17 La C&T fornisce servizi di traghettamento nello stretto di Messina (Italia). Il 24 marzo 2018 l'AGCM ha ricevuto la segnalazione di un consumatore che lamentava i prezzi eccessivamente esosi di tali servizi e chiedeva l'avvio di un'indagine. Il 23 aprile 2019 l'AGCM ha inviato una domanda di informazioni all'Autorità portuale di Messina, seguita, il 19 novembre 2019, da un sollecito cui detta autorità ha replicato il 26 novembre 2019.

18 Il 4 agosto 2020 l'AGCM ha notificato alla C&T l'atto di avvio del procedimento volto ad accertare un illecito antitrust.

19 Con provvedimento dell'11 aprile 2022 l'AGCM ha constatato, sulla base dell'articolo 3 della legge n. 287/90, l'esistenza di un abuso di posizione dominante da parte della C&T a causa dell'imposizione di prezzi eccessivi per il servizio di traghettamento di veicoli nello stretto di Messina. Detta autorità ha pertanto intimato alla C&T di cessare tale pratica in futuro e, tenuto conto della gravità dell'infrazione, le ha irrogato una sanzione pecuniaria pari a EUR 3 719 370.

20 La C&T ha contestato il provvedimento dell'AGCM dell'11 aprile 2022 dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), giudice del rinvio, invocando, in particolare, la tardività dell'avvio della fase istruttoria in contraddittorio del procedimento che ha dato luogo a tale provvedimento.

21 A tal riguardo, il giudice del rinvio precisa che, secondo la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (Italia), i procedimenti condotti dall'AGCM in materia di concorrenza sono soggetti al rispetto dell'articolo 14 della legge n. 689/81 in forza del quale tale autorità, a pena di decadenza dal suo potere sanzionatorio, è tenuta ad avviare la fase istruttoria in contraddittorio del procedimento mediante la comunicazione degli addebiti entro il termine di 90 giorni decorrente dal momento in cui essa viene a conoscenza degli elementi essenziali dell'asserita violazione (in prosieguo: il «termine di cui trattasi»).

22 L'esatto *dies a quo* del termine di cui trattasi sarebbe soggetto a un controllo giurisdizionale, nell'ambito del quale il giudice amministrativo dovrebbe procedere a un giudizio di prognosi postuma e verificare a partire da quando gli elementi di cui disponeva l'AGCM in un dato momento fossero sufficienti perché essa fosse tenuta a formulare la comunicazione degli addebiti e ad avviare, quindi, la fase istruttoria in contraddittorio del procedimento. Qualsiasi superamento di tale termine comporterebbe l'annullamento, nella sua interezza, del provvedimento dell'AGCM adottato in esito alla procedura d'infrazione. Peraltro, in forza del principio del *ne bis in idem*, tale autorità non potrebbe più avviare una nuova procedura d'infrazione per la medesima pratica, nemmeno nei casi in cui l'impresa interessata non l'abbia mai interrotta.

23 Secondo il giudice del rinvio, l'applicazione del termine di cui trattasi lede l'autonomia dell'AGCM obbligandola a istruire i casi di cui è investita secondo un ordine puramente cronologico, senza che essa possa tener conto delle peculiarità inerenti a ciascun caso. Considerata la grande complessità dell'attività dell'AGCM, in particolare in occasione di indagini sulle pratiche dei grandi operatori economici, un'eccessiva anticipazione dell'avvio della fase istruttoria in contraddittorio del procedimento aumenterebbe il rischio che tale autorità non riesca a raccogliere gli elementi necessari e sufficienti a dimostrare l'infrazione contestata.

24 Inoltre, dal momento che l'impresa interessata non sarebbe tenuta, in forza del diritto nazionale come interpretato dal Consiglio di Stato, a dimostrare di aver subìto un danno a causa dell'avvio della fase istruttoria in contraddittorio del procedimento oltre il termine di cui trattasi, ne risulterebbe una presunzione assoluta di lesione dei diritti della difesa di tale impresa per il solo fatto di detto superamento del termine.

25 In ogni caso, l'applicazione di un termine il cui *dies a quo* dipenda dal singolo caso non sarebbe compatibile con il principio di tutela del legittimo affidamento al cui rispetto le imprese sanzionate dovrebbero avere diritto.

26 Alla luce di tali considerazioni, il giudice del rinvio dubita della compatibilità con il diritto dell'Unione dell'applicazione del termine di cui trattasi ai procedimenti istruttori vertenti su infrazioni commesse in materia di abuso di posizione dominante.

27 In tale contesto, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 102 TFUE, letto alla luce dei principi di tutela della concorrenza ed effettività dell'azione amministrativa, debba essere interpretato nel senso che osti a una normativa nazionale, quale quella discendente dall'applicazione dell'articolo 14 della legge [n. 689/81] – come interpretata nel diritto vivente – che impone all'[AGCM] di avviare il procedimento istruttorio per l'accertamento di un abuso di posizione dominante entro il termine decadenziale di novanta giorni, decorrente dal momento in cui l'Autorità ha la conoscenza degli elementi essenziali della violazione, potendo questi ultimi esaurirsi nella prima segnalazione dell'illecito».

Sulla questione pregiudiziale

Sulla ricevibilità

28 La C&T e l'Assarmatori ritengono, in sostanza, che la domanda di pronuncia pregiudiziale sia irricevibile poiché l'infrazione contestata alla C&T sarebbe fondata su una violazione non già dell'articolo 102 TFUE ma unicamente dell'articolo 3 della legge n. 287/90, che vieta, a livello nazionale, l'abuso di posizione dominante. L'AGCM avrebbe quindi scelto di applicare esclusivamente il diritto nazionale della concorrenza. Inoltre, la questione sollevata verterebbe su una domanda di interpretazione di una disposizione del diritto nazionale, ossia l'articolo 14 della legge n. 689/81, che rientrerebbe nell'ambito dell'autonomia procedurale di cui dispongono gli Stati membri e non presenterebbe alcun collegamento con il diritto sostanziale in materia di concorrenza.

29 A tal riguardo, occorre rilevare che, secondo la giurisprudenza della Corte, quest'ultima, laddove un operatore economico sia stato sanzionato per abuso di posizione dominante sul solo fondamento del diritto nazionale della concorrenza, può tuttavia pronunciarsi su una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'articolo 102 TFUE, quando tale disposizione è stata resa applicabile dal diritto nazionale in ragione di un rinvio operato da quest'ultimo al contenuto di tale disposizione del diritto dell'Unione. Infatti, quando una normativa nazionale si conforma, per le soluzioni che apporta a situazioni puramente interne, a quelle adottate dal diritto dell'Unione, sussiste un interesse certo dell'Unione a che le disposizioni o le nozioni riprese da tale diritto ricevano un'interpretazione uniforme, a prescindere dalle condizioni in cui verranno applicate [v., in tal senso, sentenza del 30 gennaio 2020, Generics (UK) e a., C-307/18, EU:C:2020:52, punti 24 e da 26 a 28, nonché giurisprudenza ivi citata].

30 Nel caso di specie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che, in forza dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 287/90, l'interpretazione delle disposizioni del titolo I di tale legge si effettua sulla base dei principi del diritto dell'Unione applicabili in materia di concorrenza. In tale contesto, il giudice del rinvio ha sottolineato che l'articolo 3 di tale legge riveste una portata precettiva sostanzialmente equivalente a quella dell'articolo 102 TFUE.

31 È quindi giocoforza constatare che le disposizioni del titolo I della legge n. 287/90, tra le quali figura detto articolo 3, si conformano, per le soluzioni che apportano a situazioni puramente interne, a quelle adottate nel diritto dell'Unione ai sensi, in particolare, dell'articolo 102 TFUE (v., in tal senso, sentenza dell'11 dicembre 2007, ETI e a., C-280/06, EU:C:2007:775, punto 23).

32 Peraltro, il fatto che gli interrogativi del giudice del rinvio vertano sulla compatibilità con il diritto dell'Unione non già delle disposizioni sostanziali del diritto nazionale della concorrenza, che figurano al titolo I della legge n. 287/90, bensì della disposizione procedurale di cui all'articolo 14 della legge n. 689/81, è irrilevante ai fini della ricevibilità della presente domanda.

33 Infatti, da un lato, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, l'articolo 14 della legge n. 689/81 è applicabile alle sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alla violazione della legge n. 287/90 in forza dell'articolo 31, comma 1, di quest'ultima. Dall'altro, una disposizione del diritto nazionale che rientri nell'ambito dell'autonomia procedurale di uno Stato membro non è sottratta all'applicazione del diritto

dell'Unione, dal momento che la competenza di cui dispongono gli Stati membri quanto all'adozione di una siffatta disposizione deve essere esercitata nel rispetto delle prescrizioni stabilite al riguardo da tale diritto.

34 Ciò premesso, la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

Nel merito

35 In via preliminare occorre ricordare che, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita all'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito. In tale prospettiva spetta alla Corte, se del caso, riformulare le questioni che le sono sottoposte e prendere in considerazione, se necessario, norme del diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non abbia fatto riferimento nella formulazione della sua questione (v., in tal senso, sentenza del 30 gennaio 2024, Direktor na Glavna direktsia «Natsionalna politsia» pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

36 Da un lato, secondo una costante giurisprudenza, in pendenza del termine per il recepimento di una direttiva, gli Stati membri, destinatari di quest'ultima, devono astenersi dall'adottare disposizioni atte a compromettere gravemente la realizzazione del risultato prescritto dalla direttiva stessa (sentenza del 25 gennaio 2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, punto 75 e giurisprudenza ivi citata).

37 Poiché tutte le autorità di detti Stati membri sono soggette all'obbligo di garantire la piena efficacia delle disposizioni del diritto dell'Unione, l'obbligo di astensione enunciato al punto precedente della presente sentenza si impone parimenti ai giudici nazionali. Pertanto, dalla data in cui una direttiva è entrata in vigore i giudici degli Stati membri devono astenersi per quanto possibile dall'interpretare il diritto interno in un modo che rischierebbe di compromettere gravemente, dopo la scadenza del termine di attuazione di detta direttiva, la realizzazione dell'obiettivo perseguito dalla medesima [v., in tal senso, sentenza dell'11 aprile 2024, Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Esclusione dei crediti pubblici dall'esdebitazione), C-687/22, EU:C:2024:287, punti 47 e 48 nonché giurisprudenza ivi citata].

38 Nel caso di specie, la decisione dell'AGCM di avviare la fase istruttoria in contraddittorio del procedimento d'infrazione nei confronti della C&T è stata adottata il 4 agosto 2020 e quindi in pendenza del termine di recepimento della direttiva 2019/1. Infatti, conformemente all'articolo 34, paragrafo 1, e all'articolo 36 di tale direttiva, quest'ultima è entrata in vigore il 3 febbraio 2019 e gli Stati membri dovevano conformarsi ad essa entro il 4 febbraio 2021.

39 Orbene, come risulta dall'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2019/1, letto alla luce dei considerando 1, 6 e 8 di quest'ultima, detta direttiva fissa determinate garanzie fondamentali ai fini dell'applicazione efficace degli articoli 101 e 102 TFUE da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza, volte a consentire a tali autorità di essere pienamente efficaci nell'attuazione di dette disposizioni, segnatamente con l'obiettivo di garantire mercati concorrenziali equi e aperti, di proteggere i consumatori e le imprese da pratiche anticoncorrenziali e di evitare che tali pratiche non siano sanzionate.

40 Ne consegue che, al fine di valutare se la decisione dell'AGCM di avviare il procedimento istruttorio in contraddittorio fosse tardiva rispetto al termine di cui trattasi il giudice del rinvio dovrà, conformemente ai precetti derivanti dai punti 36 e 37 della presente sentenza, tener conto delle disposizioni pertinenti della direttiva 2019/1, cosicché occorre rispondere alla questione sollevata prendendo in considerazione anche tale atto dell'Unione.

41 Dall'altro lato, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta non solo che le procedure d'infrazione rientranti nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90 sono soggette al termine di cui trattasi, ma anche che l'inosservanza di tale termine comporta l'annullamento integrale del provvedimento finale adottato dall'AGCM nonché la decadenza dal potere di quest'ultima di avviare un nuovo procedimento vertente sui medesimi fatti.

42 Al fine di fornirgli una risposta pienamente utile occorre quindi considerare che, con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 2019/1 e l'articolo 102 TFUE debbano 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.

43 A tal riguardo, occorre anzitutto ricordare che, in 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, spetta agli Stati membri adottare e applicare le norme procedurali nazionali in tale settore (v., in tal senso, sentenza del 21 gennaio 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punti da 43 a 45).

44 Tuttavia, se è pur vero che l'adozione e l'applicazione di tali norme rientrano nella competenza degli Stati membri, questi ultimi devono esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione. In forza del principio di effettività essi non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'attuazione di tale diritto e, per quanto riguarda in particolare il settore del diritto della concorrenza, essi devono assicurarsi che le norme che adottano o applicano non pregiudichino l'effettiva applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 21 gennaio 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

45 Occorre considerare 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 è compatibile con il diritto dell'Unione. Siffatti termini ragionevoli sono infatti stabiliti nell'interesse sia delle imprese interessate sia di tali autorità, conformemente al principio della certezza del diritto, e non sono tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'attuazione del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 21 gennaio 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punto 48).

46 Pertanto, le norme nazionali che fissano i termini procedurali in materia di accertamento delle infrazioni e di imposizione di sanzioni da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza devono far sì che, nel rispetto del principio della certezza del diritto, le cause siano trattate entro un termine ragionevole, senza compromettere l'effettiva attuazione degli articoli 101 e 102 TFUE nonché della direttiva 2019/1 nell'ordinamento giuridico interno (v., in tal senso, sentenza del 21 gennaio 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punto 49).

47 Al fine di determinare se una disciplina nazionale in materia di termini rispetti un siffatto equilibrio occorre prendere in considerazione, in particolare, la durata del termine di cui trattasi nonché l'insieme delle modalità della sua applicazione, quali la data a partire dalla quale inizia a decorrere, le modalità adottate per dare inizio al decorso di detto termine nonché quelle che consentono la sua sospensione o la sua interruzione (v., in tal senso, sentenze del 21 gennaio 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punto 50, e del 10 giugno 2021, BNP Paribas Personal Finance, da C-776/19 a C-782/19, EU:C:2021:470, punto 30).

48 Occorre altresì tener conto delle peculiarità dei casi in materia di diritto della concorrenza e, in particolare, del fatto che tali casi richiedono di norma una complessa analisi materiale ed economica (sentenza del 21 gennaio 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punto 51).

49 Peraltro, ai fini della fissazione dei limiti temporali ragionevoli che si applicano ai procedimenti condotti dalle autorità nazionali garanti della concorrenza al fine di sanzionare le pratiche anticoncorrenziali, il principio della certezza del diritto impone agli Stati membri di istituire una disciplina in materia di termini sufficientemente precisa, chiara e comprensibile che consenta 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 (v., per analogia, sentenze dell'11 dicembre 2012, Commissione/Spagna, C-610/10, EU:C:2012:781, punto 49; del 3 giugno 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, punto 48, nonché del 7 marzo 2024, Die Länderbahn e a., C-582/22, EU:C:2024:213, punto 66).

50 In tale contesto, dalla giurisprudenza della Corte relativa a procedure d'infrazione agli articoli 101 e 102 TFUE condotte dalla Commissione risulta che il rispetto del principio del termine ragionevole si impone, in linea di principio, in ciascuna fase che s'inscriva in tali procedure (v., in tal senso, sentenze 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 199 e 230, nonché del 21 settembre 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Commissione, C-105/04 P, EU:C:2006:592, punti da 37 a 39).

51 Per ragioni analoghe, nel fissare i termini procedurali in materia di accertamento delle infrazioni e di imposizione di sanzioni da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza, gli Stati membri possono prevedere non solo norme generali in materia di prescrizione applicabili alla procedura d'infrazione nel suo complesso ma anche, se del caso, termini che disciplinino lo svolgimento di talune fasi di tale procedura, come quella della fase preliminare alla comunicazione degli addebiti all'impresa interessata, purché i termini in questione siano conformi ai requisiti di cui ai punti da 46 a 49 della presente sentenza.

52 A tal riguardo, occorre ricordare che in linea di principio la ragionevolezza della durata di tale fase deve essere valutata alla luce delle circostanze proprie di ciascun caso di specie (v., in tal senso, sentenza del 13 giugno 2013, HGA e a./Commissione, da C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, punto 82). Più in particolare, la durata di un termine procedurale valevole per detta fase deve essere materialmente sufficiente a garantirne il corretto svolgimento [v., in tal senso, sentenze del 29 ottobre 2015, BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, punto 29, nonché del 9 settembre 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rigetto di una domanda ulteriore – Termine di ricorso), C-651/19, EU:C:2020:681, punto 57].

53 Occorre altresì ricordare 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 (v., in tal senso, sentenze 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, punto 182, nonché del 29 settembre 2011, Elf Aquitaine/Commissione, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punto 113).

54 Benché la complessità di un procedimento in materia di concorrenza possa essere tale da giustificare il fatto che la fase preliminare di quest'ultimo si protragga per un lungo periodo (v., in tal senso, sentenze del 2 settembre 2021, Commissione/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punto 62, nonché del 17 novembre 2022, Irish Wind Farmers' Association e a./Commissione, C-578/21 P, EU:C:2022:898, punto 88), la Commissione non è tuttavia autorizzata a perpetuare uno stato di inattività durante detta fase del procedimento (v., in tal senso, sentenze del 18 marzo 1997, Guérin automobiles/Commissione, C-282/95 P, EU:C:1997:159, punto 36, nonché del 13 giugno 2013, HGA e a./Commissione, da C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, punto 81).

55 Inoltre, il rispetto dei diritti della difesa costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione che deve essere pienamente osservato nel contesto dei procedimenti amministrativi rientranti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Nel quadro di una procedura d'infrazione alle norme in materia di concorrenza, è la comunicazione degli addebiti che costituisce la garanzia essenziale a questo riguardo (v., in tal senso, sentenze del 26 ottobre 2017, Global Steel Wire e a./Commissione, C-457/16 P e da C-459/16 P a C-461/16 P, EU:C:2017:819, punti 139 e 140; del 13 settembre 2018, UBS Europe e a., C-358/16, EU:C:2018:715, punto 60, nonché del 6 ottobre 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punto 56). Ciò è 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.

56 Ne consegue che le considerazioni esposte ai punti da 53 a 55 della presente sentenza sono pertinenti anche nell'ambito di un procedimento amministrativo condotto, a livello nazionale, da un'autorità nazionale garante della concorrenza al fine di reprimere un'infrazione all'articolo 102 TFUE.

57 Orbene, al fine di adempiere efficacemente il loro obbligo di applicare il diritto dell'Unione in materia di concorrenza, le autorità nazionali garanti della concorrenza devono essere 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 14 dicembre 2000, Masterfoods e HB, C-344/98, EU:C:2000:689, punto 46, nonché del 19 settembre 2013, EFIM/Commissione, C-56/12 P, EU:C:2013:575, punti 72 e 83).

58 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.

59 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. 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.

60 Risulta sia dalla finalità stessa della fase che precede la comunicazione degli addebiti in una procedura d'infrazione in materia di concorrenza, sia dall'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 che, in tale fase del procedimento, 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.

61 Pertanto, un'autorità nazionale garante della concorrenza deve disporre della facoltà di rinviare temporaneamente l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio in un determinato procedimento, sebbene essa abbia già accertato l'esistenza degli elementi essenziali dell'asserita violazione. Tale facoltà è conforme all'obiettivo di garantire che l'autorità interessata sia in grado di trattare adeguatamente tutte le procedure d'infrazione di cui è investita. Essa può inoltre contribuire a un uso efficiente delle risorse disponibili e a favorire un'adeguata cooperazione nell'ambito della rete europea della concorrenza. Tuttavia, un siffatto rinvio temporaneo non può avere come conseguenza un superamento del termine ragionevole entro il quale deve concludersi la fase che precede la comunicazione degli addebiti di una procedura d'infrazione.

62 Peraltro, nell'esercizio della sua autonomia procedurale, uno Stato membro deve garantire non soltanto la piena effettività del diritto della concorrenza dell'Unione nonché il perseguimento e la repressione delle violazioni di quest'ultimo, ma anche il rispetto dei diritti fondamentali, segnatamente quello dei diritti della difesa delle imprese oggetto di procedure d'infrazione (v., in tal senso, sentenza del 7 dicembre 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, punto 63, nonché del 5 giugno 2018, Kolev e a., C-612/15, EU:C:2018:392, punto 98).

63 Conformemente all'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2019/1, l'esercizio dei poteri che, in forza di tale direttiva, devono essere riconosciuti alle autorità nazionali garanti della concorrenza è subordinato a garanzie adeguate per quanto riguarda i diritti della difesa delle imprese, in particolare il diritto di essere sentiti.

64 A tal riguardo, la Corte ha già dichiarato che la durata eccessiva della fase che precede la comunicazione degli addebiti può influire sulle future possibilità di difesa delle imprese interessate, pregiudicando i loro diritti della difesa nell'ambito della fase istruttoria in contraddittorio della procedura d'infrazione avviata nei loro confronti. Difatti, 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 del 21 settembre 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Commissione, C-105/04 P, EU:C:2006:592, punto 49).

65 Benché termini procedurali ragionevoli mirino quindi, in particolare, a garantire l'esercizio effettivo dei diritti della difesa delle imprese sottoposte a una procedura d'infrazione, resta il fatto che una normativa nazionale, che stabilisca termini procedurali in materia di imposizione di sanzioni da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza, deve essere adattata alle peculiarità del diritto della concorrenza dell'Unione e agli obiettivi dell'applicazione di tale diritto da parte degli interessati, in modo da non pregiudicare la piena efficacia di quest'ultimo (v., in tal senso, sentenza del 21 gennaio 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punto 52).

66 Nel caso di specie, come risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, l'AGCM 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. Inoltre, l'inosservanza del termine di cui trattasi ha come conseguenza, da un lato, l'annullamento integrale e automatico del provvedimento finale adottato dall'AGCM in esito alla procedura d'infrazione, sia nella parte in cui verte sulla cessazione della condotta anticoncorrenziale sia nella parte riguardante le sanzioni inflitte all'impresa interessata. 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. Pertanto, come risulta dal fascicolo di cui dispone la Corte, l'obiettivo di tali norme è quello di salvaguardare i diritti della difesa delle imprese nel corso della procedura d'infrazione di cui esse sono oggetto informandole in tempo utile degli addebiti mossi nei loro confronti.

67 Come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi da 107 a 109 delle sue conclusioni, l'applicazione del termine in questione rischia di obbligare l'AGCM a dover 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 TFUE. Tale autorità potrebbe quindi essere costretta 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. Un siffatto pregiudizio all'indipendenza operativa dell'AGCM è tanto più verosimile in una situazione in cui il *dies a quo* del termine, le cui modalità di avvio appaiono, del resto, poco precise, poco chiare e poco prevedibili tanto per tale autorità quanto per l'impresa interessata, coincide con la prima segnalazione dell'asserita violazione presso tale autorità, la quale è quindi obbligata ad istruire immediatamente il fascicolo.

68 Inoltre, le conseguenze legate al superamento del termine di cui trattasi possono impedire all'AGCM 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.

69 Infatti, come giustamente sostenuto dall'AGCM e dalla Commissione nelle loro osservazioni scritte, può risultare necessario per le autorità nazionali garanti della concorrenza, in particolare in caso di denunce o di domande di trattamento favorevole rivolte a più autorità nazionali garanti della concorrenza, coordinarsi tra loro nonché con la Commissione nell'ambito di tale rete al fine di garantire una ripartizione ottimale dei casi tra le diverse autorità all'interno di quest'ultima e di evitare che vengano condotti procedimenti paralleli riguardanti gli stessi fatti. Orbene, nel caso di specie, dal fascicolo di cui dispone la Corte non risulta che l'AGCM abbia la facoltà di sospendere o interrompere il termine di cui trattasi.

70 In tale contesto occorre altresì ricordare 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.

71 Peraltro occorre rilevare, da un lato, che i diritti della difesa delle imprese sottoposte a una procedura d'infrazione non possono, in ogni caso, risultare violati per il solo fatto dell'inosservanza del termine di cui trattasi.

72 Infatti, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 131 delle sue conclusioni, benché sia certamente importante evitare che i diritti della difesa di un'impresa non siano irrimediabilmente compromessi nel corso della fase preliminare di una procedura d'infrazione in materia di concorrenza, una siffatta impresa resterà, in ogni caso, in grado di esercitare effettivamente i suoi diritti della difesa, purché si garantisca che nessuna decisione possa essere adottata nei suoi confronti dall'autorità nazionale garante della concorrenza senza che quest'ultima abbia condotto una fase istruttoria in contraddittorio, nel corso della quale detta società abbia potuto far valere pienamente i suoi diritti della difesa.

73 Dall'altro lato, la Corte ha dichiarato che un regime nazionale di prescrizione che, per ragioni ad esso inerenti, osti in modo sistematico all'irrogazione di sanzioni effettive e dissuasive per infrazioni al diritto dell'Unione in materia di concorrenza è atto a rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione delle norme in materia di concorrenza. Di conseguenza, essa non ha considerato conforme al principio di effettività una normativa nazionale che stabiliva un termine di prescrizione la cui applicazione, tenuto conto dell'elevata complessità dei casi in materia di diritto della concorrenza, era idonea a creare un rischio sistemico di impunità per i fatti integranti infrazioni a tale diritto (v., in tal senso, sentenza del 21 gennaio 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punti 53 e 56).

74 Occorre altresì rilevare che, 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.

75 Orbene, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi da 137 a 139 delle sue conclusioni, le conseguenze che la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale ricollega all'inosservanza del termine di cui trattasi appaiono idonee a generare un rischio sistemico di impunità per i fatti integranti infrazioni al diritto della concorrenza dell'Unione. Infatti, detta normativa nazionale potrebbe in tal modo implicare che un numero rilevante di infrazioni accertate alle norme in materia di concorrenza non siano oggetto di sanzioni efficaci e dissuasive. Peraltro, l'impossibilità per l'AGCM di avviare una nuova procedura d'infrazione al fine di adottare siffatte sanzioni potrebbe, di fatto, indurre le imprese a mantenere pratiche anticoncorrenziali, compromettendo così gravemente l'effettiva attuazione, da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza, delle norme del diritto della concorrenza dell'Unione.

76 In tali circostanze, tenuto conto delle considerazioni di cui ai punti da 67 a 69 e 75 della presente sentenza, dall'applicazione del termine in questione all'attività dell'AGCM può scaturire un'ingerenza nell'indipendenza operativa di tale autorità nonché un rischio sistemico di impunità per i fatti integranti infrazioni all'articolo 102 TFUE. Ne consegue che le disposizioni nazionali che prevedono il termine di cui trattasi sono atte a compromettere gravemente la realizzazione del risultato prescritto dalla direttiva 2019/1.

77 Inoltre, occorre precisare che un'interpretazione del diritto nazionale secondo la quale le conseguenze dell'inosservanza del termine di cui trattasi da parte dell'AGCM sarebbero limitate alla decadenza dal potere sanzionatorio di tale autorità, la quale resterebbe così in grado di ingiungere a un'impresa di cessare la sua condotta anticoncorrenziale, non potrebbe tuttavia escludere l'esistenza di un siffatto rischio di impunità e non potrebbe garantire un'applicazione effettiva degli articoli 101 e 102 TFUE. Infatti, limiti di tal genere all'azione di un'autorità nazionale garante della concorrenza sarebbero incompatibili 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, 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, sentenze del 22 marzo 2022, Nordzucker e a., C-151/20, EU:C:2022:203, punto 64 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 18 gennaio 2024, Lietuvos notarų rūmai e a., C-128/21, EU:C:2024:49, punto 108).

78 Poiché, secondo il giudice del rinvio, l'applicazione del termine di cui trattasi nel procedimento principale risulta da una determinata interpretazione del diritto nazionale ad opera di un giudice di grado superiore, occorre inoltre aggiungere che, al fine di garantire l'effettività dell'insieme delle disposizioni del diritto dell'Unione, il principio del primato del diritto dell'Unione impone ai giudici nazionali di interpretare il loro diritto interno quanto più possibile in modo conforme al diritto dell'Unione [sentenze del 6 ottobre 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punto 70 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 12 ottobre 2023, Z. (Diritto a ricevere un duplicato del contratto di credito), C-326/22, EU:C:2023:775, punto 34 e giurisprudenza ivi citata].

79 Nell'applicare il diritto nazionale, tali giudici sono quindi tenuti ad interpretarlo, quanto più possibile, alla luce della lettera e dello scopo delle disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione, prendendo in considerazione il diritto interno nel suo insieme ed applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena efficacia di dette

disposizioni e di pervenire a una soluzione conforme allo scopo perseguito da queste ultime [v., in tal senso, sentenze del 6 ottobre 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punto 71 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 22 settembre 2022, Vicente (Azione per il pagamento degli onorari di avvocato), C-335/21, EU:C:2022:720, punto 72 e giurisprudenza ivi citata].

80 Spetta quindi al giudice del rinvio interpretare, quanto più possibile, il suo diritto nazionale, in particolare l'articolo 31 della legge n. 287/90 e l'articolo 14 della legge n. 689/81, in modo conforme al diritto dell'Unione al fine di garantirne la piena efficacia. L'obbligo di interpretazione conforme impone a tale giudice di modificare, se del caso, una giurisprudenza consolidata se questa si basa su un'interpretazione del diritto interno incompatibile con gli scopi di una disposizione del diritto dell'Unione e di disapplicare, a tal fine, di propria iniziativa, qualsiasi interpretazione accolta da un organo giurisdizionale superiore, foss'anche supremo, al quale esso sia vincolato, ai sensi di tale disposizione nazionale, se detta interpretazione non è compatibile con il diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 24 giugno 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punto 78 e giurisprudenza ivi citata; del 21 gennaio 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punto 58, nonché del 13 giugno 2024, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya e Enviamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 e C-332/22, EU:C:2024:496, punti 108 e 110).

81 Alla luce dell'insieme delle motivazioni suesposte, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 5, e l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2019/1 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.

Sulle spese

82 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

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.

Lenaerts Biltgen Jarukaitis

Arastey Sahún Passer

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 30 gennaio 2025.

Il cancelliere
A. Calot Escobar

Il presidente
K. Lenaerts