Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

21 gennaio 2021 *

«Rinvio pregiudiziale – Concorrenza – Sanzioni imposte dall'autorità nazionale garante della concorrenza – Termine di prescrizione – Atti interruttivi del termine di prescrizione – Normativa nazionale che esclude, dopo l'avvio di un'indagine, la possibilità che un atto successivo di repressione o di indagine possa interrompere il nuovo termine di prescrizione – Principio di interpretazione conforme – Regolamento (CE) n. 1/2003 – Articolo 25, paragrafo 3 – Ambito di applicazione – Articolo 4, paragrafo 3, TUE – Articolo 101 TFUE – Principio di effettività»

Nella causa C-308/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia, Romania), con decisione del 14 febbraio 2019, pervenuta in cancelleria il 15 aprile 2019, nel procedimento

Consiliul Concurenței

contro

Whiteland Import Export SRL,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da A. Arabadjiev (relatore), presidente di sezione, K. Lenaerts, presidente della Corte, facente funzione di giudice della Seconda Sezione, A. Kumin, T. von Danwitz e P.G. Xuereb, giudici,

avvocato generale: G. Pitruzzella

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per il Consiliul Concurenței, da B. Chiriţoiu, C. Butacu, I. Dăsculţu e C. Pântea, in qualità di agenti;

– per la Whiteland Import Export SRL, da D. Schroeder, Rechtsanwalt;

– per il governo rumeno, inizialmente da C.-R. Canţăr, O.-C. Ichim e A. Rotăreanu, in seguito da E. Gane, O.-C. Ichim e A. Rotăreanu, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: il rumeno.

– per il governo lussemburghese, inizialmente da T. Uri e C. Schiltz, in seguito da T. Uri, in qualità di agenti;

– per la Commissione europea, da G. Meessen e I. Rogalski, in qualità di agenti;

– per l'Autorità di vigilanza EFTA, da C. Simpson, I.O. Vilhjálmsdóttir e C. Zatschler, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 settembre 2020,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 101 TFUE nonché dell'articolo 25, paragrafo 3, 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).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il Consiliul Concurenței (Autorità garante della concorrenza, Romania) e la Whiteland Import Export SRL (in prosieguo: la «Whiteland») in ordine alla decisione di infliggere a detta società un'ammenda per violazione delle norme in materia di concorrenza.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 L'articolo 23 del regolamento n. 1/2003 prevede la possibilità per la Commissione europea di irrogare ammende alle imprese ed alle associazioni di imprese per infrazione alle disposizioni del diritto in materia di concorrenza dell'Unione. Dal canto suo, l'articolo 24 di detto regolamento autorizza la Commissione a irrogare penalità di mora in particolare per costringere tali imprese e associazioni di imprese a porre fine alle infrazioni di tale natura.

4 L'articolo 25, paragrafi 1 e 3, del regolamento succitato prevede quanto segue:

«1. I poteri conferiti alla Commissione in virtù degli articoli 23 e 24 sono soggetti ai termini di prescrizione seguenti:

a) tre anni per le infrazioni alle disposizioni relative alla richiesta di informazioni o all'esecuzione di accertamenti;

b) cinque anni per le altre infrazioni.

(...)

3. La prescrizione riguardante l'imposizione di ammende o di penalità di mora si interrompe con qualsiasi atto della Commissione o dell'autorità garante della concorrenza di uno Stato membro destinato all'accertamento o alla repressione dell'infrazione. La prescrizione è interrotta a partire dal giorno in cui l'atto è notificato ad almeno un'impresa, o associazione di imprese, che abbia partecipato all'infrazione. Gli atti interruttivi della prescrizione comprendono in particolare:

a) le domande scritte di informazioni formulate dalla Commissione o da un'autorità garante della concorrenza di uno Stato membro;

b) i mandati scritti ad eseguire accertamenti rilasciati ai propri agenti dalla Commissione o da un'autorità garante della concorrenza di uno Stato membro;

c) l'avvio di un procedimento da parte della Commissione o di un'autorità garante della concorrenza di uno Stato membro;

d) la comunicazione degli addebiti mossi dalla Commissione o da un'autorità garante della concorrenza di uno Stato membro».

5 A norma dell'articolo 35, paragrafo 1, del medesimo regolamento:

«Gli Stati membri designano l'autorità o le autorità garanti della concorrenza responsabili dell'applicazione degli articoli [101 e 102 TFUE] in modo da garantire un'efficace conformità alle disposizioni del presente regolamento. Le misure necessarie per conferire a tali autorità il potere di applicare detti articoli sono adottate entro il 1° maggio 2004. Tra le autorità designate possono figurare le giurisdizioni nazionali».

Diritto rumeno

6 L'articolo 5, paragrafo 1, della Legea concurenței nr. 21/1996 (legge in materia di concorrenza n. 21/1996), del 10 aprile 1996 *(Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 88, del 30 aprile 1996), nella versione precedente all'entrata in vigore dell'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (decreto legge del governo n. 31/2015) (in prosieguo: la «legge in materia di concorrenza»), prevede quanto segue:

«Sono vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare la concorrenza nel mercato rumeno o in una parte di esso, in particolare quelle consistenti nel:

a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita o altre condizioni commerciali;

(…)».

7 Ai sensi dell'articolo 61 di tale legge:

«(1) Il diritto dell'Autorità garante della concorrenza di imporre sanzioni amministrative per la violazione delle disposizioni della presente legge è soggetto ai seguenti termini di prescrizione:

a) tre anni per le infrazioni di cui agli articoli 51 e 52;

b) cinque anni per le altre infrazioni previste dalla presente legge.

(2) Il termine di prescrizione per l'adozione di misure da parte all'Autorità garante della concorrenza decorre dal giorno in cui è cessata l'infrazione. In caso di infrazioni continue o ripetute, il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui è terminato l'ultimo atto o comportamento anticoncorrenziale in questione».

8 L'articolo 62 di detta legge prevede quanto segue:

«(1) Qualsiasi azione intrapresa dall'Autorità garante della concorrenza ai fini dell'esame preliminare o dell'avvio di un'indagine in relazione a qualsiasi violazione della legge interrompe i termini di prescrizione previsti dall'articolo 61. L'interruzione della prescrizione ha effetto dal giorno in cui il provvedimento adottato dall'Autorità garante della concorrenza viene comunicato ad almeno un operatore economico o ad un'associazione di operatori economici che hanno partecipato all'infrazione.

(2) Le misure che possono essere adottate dall'Autorità garante della concorrenza e che interrompono il periodo di prescrizione sono principalmente le seguenti:

a) richieste scritte di informazioni;

b) la decisione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza di avviare un'indagine;

c) l'avvio di un procedimento giudiziario.

(3) L'interruzione del termine di prescrizione si applica a tutti gli operatori economici o associazioni di operatori economici che hanno partecipato all'infrazione.

(4) In caso di interruzione del termine di prescrizione, un nuovo termine di prescrizione di analoga durata decorre dal giorno in cui l'Autorità garante della concorrenza ha adottato una delle misure di cui al paragrafo 2. La prescrizione opera al più tardi il giorno in cui scade un termine pari al doppio del termine di prescrizione applicabile all'infrazione in questione senza che l'Autorità garante della concorrenza abbia imposto una delle sanzioni previste dalla presente legge».

9 L'articolo 64 della legge in materia di concorrenza n. 21/1996, nella versione risultante dal decreto legge del governo n. 31/2015 (in prosieguo: la «legge modificata in materia di concorrenza»), che ha sostituito l'articolo 62 della legge in materia di concorrenza, prevede quanto segue:

«(1) Qualsiasi azione intrapresa dall'Autorità garante della concorrenza ai fini di un esame preliminare o per il perseguimento di una violazione di legge interrompe i termini di prescrizione previsti dall'articolo 63 [già articolo 61]. L'interruzione della prescrizione ha effetto dal giorno in cui il provvedimento adottato dall'Autorità garante della concorrenza viene comunicato ad almeno un operatore economico o ad un'associazione di operatori economici che hanno partecipato all'infrazione.

(2) Le misure che possono essere adottate dall'Autorità garante della concorrenza e che interrompono il termine di prescrizione sono principalmente le seguenti:

a) richieste scritte di informazioni;

b) la decisione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza di avviare un'indagine;

c) l'esecuzione di ispezioni;

d) la comunicazione del rapporto d'indagine.

(3) L'interruzione del termine di prescrizione si applica a tutti gli operatori economici o associazioni di operatori economici che hanno partecipato all'infrazione.

(4) In caso di interruzione del termine di prescrizione, un nuovo termine di prescrizione di analoga durata decorre dal giorno in cui l'Autorità garante della concorrenza ha adottato una delle misure di cui al paragrafo 2. La prescrizione matura al più tardi il giorno in cui scade un termine pari al doppio del termine di prescrizione applicabile all'infrazione in questione senza che l'Autorità garante della concorrenza abbia imposto una delle sanzioni previste dalla presente legge.

(5) Il termine di prescrizione per l'imposizione di sanzioni è sospeso per tutto il tempo in cui la decisione dell'Autorità garante della concorrenza è oggetto di un procedimento pendente davanti a un organo giurisdizionale».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

10 Con decisione del 7 settembre 2009, l'Autorità garante della concorrenza ha avviato d'ufficio indagini sul mercato al dettaglio di prodotti alimentari nei confronti di diversi operatori economici e dei loro fornitori, tra cui la Whiteland, al fine di accertare se tali imprese avessero violato le norme del diritto in materia di concorrenza. Il 18 luglio 2012, le varie indagini sono state riunite.

11 Il 12 agosto 2014, l'Autorità garante della concorrenza ha notificato la sua relazione d'indagine alla Whiteland. Il 23 ottobre 2014, si sono svolte le audizioni dinanzi a detta Autorità in seduta plenaria.

12 Il 9 dicembre 2014, l'Autorità garante della concorrenza, assunte le sue deliberazioni, ha redatto il verbale della decisione in cui si constatava che le imprese oggetto delle indagini avevano commesso infrazioni alle norme del diritto nazionale in materia di concorrenza nonché all'articolo 101 TFUE. Veniva infatti contestato loro di aver concluso, nel corso degli anni dal 2006 al 2009, accordi anticoncorrenziali volti a falsare e a ostacolare la concorrenza sul mercato rilevante, fissando il prezzo di vendita e di rivendita dei prodotti dei fornitori.

13 Con la decisione n. 13, del 14 aprile 2015, l'Autorità garante della concorrenza ha inflitto ammende a dette imprese (in prosieguo: la «decisione n. 13/2015»). L'ammenda inflitta alla Whiteland è stata fissata a 2 324 484 lei rumeni (RON) (circa EUR 513 000), pari allo 0,55% del fatturato realizzato nel corso del 2013.

14 La Whiteland ha proposto un ricorso di annullamento avverso la decisione n. 13/2015 dinanzi alla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest, Romania), nella parte in cui tale decisione la riguardava.

15 A sostegno del suo ricorso, la Whiteland ha affermato, segnatamente, che il potere dell'Autorità garante della concorrenza di irrogarle una sanzione era soggetto al termine di prescrizione di cinque anni previsto all'articolo 61, paragrafo 1, della legge in materia di concorrenza e che, nel caso di specie, la prescrizione era già maturata quando tale autorità nazionale ha adottato la decisione n. 13/2015.

16 Con sentenza del 19 gennaio 2016, la Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest) ha accolto il ricorso della Whiteland e ha annullato la decisione n. 13/2015 nella parte in cui riguardava tale società.

17 Infatti, dopo aver rilevato che il termine di prescrizione era iniziato a decorrere il 15 luglio 2009, data in cui era cessata l'infrazione contestata alla Whiteland, detto giudice ha ritenuto che la decisione di avvio dell'indagine del 7 settembre 2009 avesse interrotto il termine di prescrizione e avesse fatto decorrere un nuovo termine di prescrizione, con scadenza il 7 settembre 2014, cosicché la prescrizione era maturata allorquando, il 14 aprile 2015, l'Autorità garante della concorrenza ha adottato la decisione n. 13/2015.

18 Detto giudice ha respinto l'argomento dell'Autorità garante della concorrenza secondo cui l'accordo anticoncorrenziale che coinvolgeva la Whiteland era stato prorogato mediante una clausola addizionale fino al 31 dicembre 2009, in particolare in quanto, nella decisione n. 13/2015, la stessa Autorità garante della concorrenza aveva dichiarato che l'ultimo atto anticoncorrenziale compiuto dalla Whiteland risaliva al 15 luglio 2009.

19 Infine, lo stesso giudice ha precisato che, in forza di un'interpretazione restrittiva delle norme nazionali che disciplinano i termini di prescrizione, le misure adottate dall'Autorità garante della concorrenza dopo la decisione di avviare l'indagine non erano atte a interrompere il nuovo termine di prescrizione e, pertanto, la decisione in parola costituisce l'ultimo atto della succitata autorità idoneo a interrompere tale termine. A tale riguardo, l'articolo 25, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 si applicherebbe soltanto alla Commissione e non disciplinerebbe i termini di prescrizione in materia di imposizione di ammende da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza.

20 Il 19 gennaio 2016, l'Autorità garante della concorrenza ha impugnato la sentenza della Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest) dinanzi alla Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia, Romania).

21 L'Autorità garante della concorrenza ha affermato, in sostanza, che, contrariamente a quanto statuito dalla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest), qualsiasi atto procedurale diretto alla repressione dell'infrazione ha l'effetto di interrompere il termine di prescrizione. Inoltre, l'interpretazione secondo cui la decisione di avviare un'indagine è l'ultimo atto che interrompe la prescrizione condurrebbe a un'applicazione non uniforme del diritto nazionale in materia di concorrenza e delle norme del diritto dell'Unione in materia di concorrenza in quanto, a differenza della legge in materia di concorrenza, l'articolo 25, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 prevede che gli atti interruttivi della prescrizione siano segnatamente quelli destinati alla repressione dell'infrazione.

22 In via preliminare, il giudice del rinvio osserva che, sebbene la legge modificata in materia di concorrenza preveda ormai che qualsiasi azione intrapresa dall'Autorità garante della concorrenza ai fini di un esame preliminare o per il perseguimento di un'infrazione al diritto in materia di concorrenza interrompa i termini di prescrizione, la legge applicabile ratione temporis al procedimento principale è la legge in materia di concorrenza.

23 In tali circostanze, detto giudice si chiede se l'interpretazione restrittiva della legge in materia di concorrenza, quale adottata dalla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest), secondo la quale solo le misure adottate dall'Autorità garante della concorrenza ai fini di un esame preliminare o dell'avvio di un'indagine interrompono il termine di prescrizione, sia compatibile con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, con l'articolo 101 TFUE e con il principio di effettività, e se una siffatta interpretazione restrittiva di detta legge nazionale non conduca a un'applicazione non uniforme delle disposizioni del diritto in materia di concorrenza.

24 A tal riguardo, il giudice del rinvio rileva che esistono due correnti giurisprudenziali a livello nazionale, la prima a favore di un'interpretazione restrittiva delle norme nazionali che disciplinano i termini di prescrizione e la seconda che privilegia un'interpretazione flessibile di tali norme.

25 Secondo la prima di queste due correnti giurisprudenziali, l'articolo 25 del regolamento n. 1/2003 riguarderebbe soltanto il potere conferito alla Commissione di infliggere sanzioni in caso di infrazione alle norme dell'Unione in materia di concorrenza e, di conseguenza, non sarebbe applicabile all'Autorità garante della concorrenza. Per contro, per la seconda corrente, dovrebbe esistere una corrispondenza tra l'articolo 25 del regolamento n. 1/2003 e le norme del diritto nazionale in materia di prescrizione, tenuto conto del superiore principio di coerenza tra le norme del diritto dell'Unione e le norme nazionali, in particolare quando le disposizioni nazionali in materia di prescrizione recepiscono il diritto vigente dell'Unione in materia di concorrenza.

26 Il giudice del rinvio ne deduce che spetta ad esso stabilire, in via definitiva, se l'interpretazione restrittiva degli articoli 61 e 62 della legge in materia di concorrenza, adottata dalla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest), debba essere accolta oppure se, alla luce dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE e dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, le disposizioni nazionali debbano essere interpretate in modo più ampio e conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione.

27 In tale contesto, il giudice del rinvio osserva che il regolamento n. 1/2003 non disciplina i termini di prescrizione in materia di imposizione di ammende da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza e che, in mancanza di una normativa dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai soggetti dell'ordinamento in forza del diritto dell'Unione.

28 Tuttavia, il giudice del rinvio rileva che le normative nazionali non dovrebbero pregiudicare l'effettiva applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza.

29 In tali circostanze, la Înalta Curte de Casație și Justiție (Alta Corte di cassazione e di giustizia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«Se l'articolo 4, paragrafo 3, TUE e l'articolo 101 TFUE debbano essere interpretati nel senso che:

1) impongono alle autorità giurisdizionali degli Stati membri l'obbligo di interpretare le norme nazionali che disciplinano la prescrizione del diritto dell'Autorità garante della concorrenza di irrogare sanzioni amministrative conformemente alla disciplina prevista dall'articolo 25, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 ed

2) ostano all'interpretazione di una norma di diritto interno nel senso che per atto interruttivo della prescrizione si intende soltanto l'atto formale di avvio dell'indagine relativa ad una pratica anticoncorrenziale, senza che le successive azioni intraprese ai fini di tale indagine rientrino nel medesimo ambito degli atti interruttivi della prescrizione».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

30 Occorre ricordare, in via preliminare, che, anche se taluni atti di diritto derivato dell'Unione, quali le decisioni quadro, nonché in talune circostanze le direttive, non abbiano efficacia diretta, il loro carattere vincolante comporta tuttavia in capo ai giudici nazionali un obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale (v., in tal senso, sentenze del 13 novembre 1990, Marleasing, C-106/89, EU:C:1990:395, punti 6 e 8, nonché dell'8 novembre 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punto 58).

31 Per contro, ai sensi dell'articolo 288, secondo comma, TFUE, un regolamento dell'Unione è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. Orbene, da una giurisprudenza costante risulta che qualsiasi giudice nazionale, adito nell'ambito della sua competenza, in quanto organo di uno Stato membro e in applicazione del principio di cooperazione previsto dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto dell'Unione direttamente applicabile e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai privati, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge nazionale, sia anteriore sia successiva alla norma dell'Unione (sentenza dell'8 settembre 2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, punto 55).

32 Di conseguenza, l'eventuale rilevanza dell'articolo 25, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 nell'ambito del presente procedimento pregiudiziale, in base al quale la prescrizione riguardante l'imposizione di ammende o di penalità di mora si interrompe con qualsiasi atto della Commissione o dell'autorità garante della concorrenza di uno Stato membro destinato all'accertamento o alla repressione dell'infrazione, dipende esclusivamente dall'applicabilità di tale disposizione alla situazione di fatto oggetto del procedimento principale.

33 Si deve quindi ritenere che, con la sua prima questione, il giudice del rinvio chieda, in sostanza, se il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso che i giudici nazionali sono tenuti ad applicare l'articolo 25, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 alla prescrizione dei poteri di un'autorità nazionale garante della concorrenza in materia di imposizione di sanzioni per le infrazioni al diritto in materia di concorrenza dell'Unione.

34 A tal riguardo, secondo una giurisprudenza costante, nell'interpretare una disposizione del diritto dell'Unione, qualora i termini della stessa non ne delimitino esplicitamente la portata, come avviene nel caso di specie con l'articolo 25, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, occorre tener conto del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., in tal senso, sentenza del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punto 113).

35 Per quanto riguarda il contesto in cui si inserisce l'articolo 25, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, occorre ricordare che l'articolo 25, paragrafo 1, di tale regolamento assoggetta il potere della Commissione di infliggere ammende e penalità di mora per infrazioni alle disposizioni in materia di concorrenza a un termine di prescrizione di cinque anni (v., in tal senso, sentenza del 29 marzo 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Commissione, C-352/09 P, EU:C:2011:191, punto 166).

36 Orbene, poiché la formulazione dell'articolo 25, paragrafo 1, del regolamento n. 1/2003 fa esclusivo riferimento al potere conferito alla Commissione in virtù degli articoli 23 e 24 di tale regolamento e poiché questi ultimi articoli disciplinano soltanto i poteri di cui dispone tale istituzione in materia di sanzioni, dal contesto in cui si inserisce l'articolo 25, paragrafo 3, di detto regolamento non risulta che tale disposizione sia applicabile alle autorità nazionali garanti della concorrenza.

37 Peraltro, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 50 e 51 delle sue conclusioni, nel sistema decentrato di attuazione delle norme del diritto della concorrenza dell'Unione, in cui le autorità nazionali garanti della concorrenza applicano direttamente tali norme, la determinazione delle norme sulla prescrizione in materia di imposizione di sanzioni da parte di tali autorità spetta agli Stati membri, fatto salvo il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività. In tale contesto, dette autorità sono soggette alle norme nazionali in materia di prescrizione, cosicché non è necessario, in linea di principio, applicare loro le norme in materia di prescrizione previste a livello dell'Unione e applicabili alla Commissione.

38 Quanto alla finalità dell'articolo 25, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003, occorre rilevare che lo scopo dell'articolo 25 di tale regolamento è quello di istituire una normativa che disciplina i termini entro i quali la Commissione, senza ledere il principio fondamentale della certezza del diritto, può infliggere ammende e penalità di mora alle imprese oggetto di un procedimento di applicazione delle regole di concorrenza dell'Unione.

39 In tali circostanze, si deve ritenere che l'articolo 25, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 non preveda norme sulla prescrizione relative ai poteri delle autorità nazionali garanti della concorrenza in materia di imposizione di sanzioni.

40 Nel caso di specie, il procedimento principale riguarda le norme sulla prescrizione applicabili a una siffatta autorità nazionale garante della concorrenza che ha il potere di imporre sanzioni in caso di infrazione, in particolare, alle norme del diritto della concorrenza dell'Unione, cosicché l'articolo 25, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 non è applicabile alla causa in esame.

41 Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che i giudici nazionali non sono tenuti ad applicare l'articolo 25, paragrafo 3, del regolamento n. 1/2003 alla prescrizione dei poteri di un'autorità nazionale garante della concorrenza in materia di imposizione di sanzioni per le infrazioni al diritto in materia di concorrenza dell'Unione.

Sulla seconda questione

42 Con la sua seconda questione, il giudice nazionale chiede, in sostanza, se l'articolo 4, paragrafo 3, TUE e l'articolo 101 TFUE, letti alla luce del principio di effettività, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale, come interpretata dai giudici nazionali competenti, secondo la quale la decisione di avviare un'indagine, adottata dall'autorità nazionale garante della concorrenza, in merito a un'infrazione alle norme del diritto in materia di concorrenza dell'Unione, è l'ultimo atto di tale autorità che può avere l'effetto di interrompere il termine di prescrizione relativo al suo potere di irrogare sanzioni ed esclude che un successivo atto di repressione o di indagine possa interrompere tale termine.

43 Occorre anzitutto rilevare che né le disposizioni del Trattato FUE in materia di concorrenza né, come risulta dalla risposta alla prima questione pregiudiziale, quelle del regolamento n. 1/2003 prevedono norme sulla prescrizione in materia di imposizione di sanzioni da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza in base al diritto dell'Unione o al loro diritto nazionale.

44 Inoltre, l'articolo 35, paragrafo 1, del regolamento n. 1/2003 precisa espressamente che spetta a ciascuno Stato membro adottare le misure necessarie per conferire alle autorità nazionali garanti della concorrenza il potere di applicare gli articoli 101 e 102 TFUE.

45 Pertanto, in assenza di norme vincolanti del diritto dell'Unione in materia, spetta agli Stati membri adottare e applicare le norme nazionali sulla prescrizione in materia di imposizione di sanzioni da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza, ivi comprese le modalità di sospensione e/o interruzione (v., per analogia, sentenza del 14 giugno 2011, Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, punto 23).

46 Tuttavia, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 49 delle sue conclusioni, se è pur vero che l'adozione e l'applicazione di tali norme rientrano nella competenza degli Stati membri, questi ultimi devono tuttavia esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione e, in particolare, del principio di effettività. Pertanto, essi non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'attuazione del diritto dell'Unione 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 14 giugno 2011, Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, punto 24). Infatti, le autorità designate conformemente all'articolo 35, paragrafo 1, del regolamento n. 1/2003 devono garantire l'efficace applicazione di detti articoli nell'interesse generale (sentenza del 7 dicembre 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, punto 56).

47 Inoltre, occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, gli Stati membri sono tenuti a non pregiudicare, con la loro legislazione nazionale, la piena e uniforme applicazione del diritto dell'Unione e a non adottare o mantenere in vigore misure atte a eliminare l'efficacia pratica delle norme in materia di concorrenza applicabili alle imprese (v., in tal senso, sentenza del 19 marzo 1992, Batista Morais, C-60/91, EU:C:1992:140, punto 11 e giurisprudenza ivi citata).

48 Ciò premesso, la fissazione di termini di prescrizione ragionevoli in materia di imposizione di sanzioni da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza nell'interesse della certezza del diritto, a tutela sia delle imprese interessate sia di dette autorità, è compatibile con il diritto dell'Unione. Siffatti termini infatti non sono tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'attuazione del diritto dell'Unione (v., per analogia, sentenza del 17 novembre 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, punto 41).

49 Pertanto, le norme nazionali che fissano i termini di prescrizione devono essere concepite in modo da creare un equilibrio tra, da un lato, gli obiettivi di garantire la certezza del diritto e la trattazione dei casi entro un termine ragionevole in quanto principi generali del diritto dell'Unione e, dall'altro, l'attuazione effettiva ed efficace degli articoli 101 e 102 TFUE, al fine di rispettare l'interesse pubblico ad evitare distorsioni nel funzionamento del mercato interno dovute ad accordi o pratiche anticoncorrenziali.

50 Al fine di determinare se un regime nazionale di prescrizione stabilisca un siffatto equilibrio, occorre prendere in considerazione tutti gli elementi di tale regime (v., per analogia, sentenza del 28 marzo 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, punto 45), tra i quali possono figurare, in particolare, la data a partire dalla quale inizia a decorrere il termine di prescrizione, la durata di tale termine nonché le modalità di sospensione o di interruzione di quest'ultimo.

51 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 (v., per analogia, sentenza del 28 marzo 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, punto 46).

52 Pertanto, una normativa nazionale che stabilisce la data a partire dalla quale inizia a decorrere il termine di prescrizione, la durata di tale termine e le condizioni di sospensione o interruzione dello stesso deve essere adattata alle peculiarità del diritto della concorrenza e agli obiettivi dell'attuazione delle norme di tale diritto da parte degli interessati, in modo da non pregiudicare la piena efficacia delle norme del diritto in materia di concorrenza dell'Unione (v., per analogia, sentenza del 28 marzo 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, punto 47).

53 Orbene, un regime nazionale di prescrizione che, per motivi ad esso inerenti, osti in modo sistemico 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 di tale diritto (v., per analogia, sentenza del 17 gennaio 2019, Dzivev e a., C-310/16, EU:C:2019:30, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

54 Nel caso di specie, la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale prevede che il termine di prescrizione in materia di sanzioni per le infrazioni al diritto della concorrenza è di cinque anni, che tale termine decorre dal giorno in cui è cessata l'infrazione, che esso può essere interrotto da taluni atti dell'autorità nazionale garante della concorrenza e che la prescrizione opera al più tardi il giorno in cui scade un termine pari al doppio del termine di prescrizione applicabile all'infrazione senza che sia stata imposta una sanzione.

55 Inoltre, dalla decisione di rinvio risulta che, secondo un'interpretazione restrittiva delle norme nazionali che disciplinano i termini di prescrizione all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, adottata da una parte della giurisprudenza nazionale, e in particolare dalla Curtea de Apel București (Corte

d'appello di Bucarest) nell'ambito del procedimento principale, la decisione di avviare un'indagine diretta all'accertamento o alla repressione di un'infrazione alle norme del diritto in materia di concorrenza è l'ultimo atto dell'autorità nazionale garante della concorrenza che possa avere l'effetto di interrompere il termine di prescrizione relativo al suo potere di imporre sanzioni, e nessun atto successivo adottato ai fini dell'accertamento o della repressione dell'infrazione può interrompere tale termine, persino qualora l'adozione di simili atti costituisca un momento saliente dell'attività d'indagine e testimoni la volontà di detta autorità di perseguire l'infrazione.

56 Una siffatta interpretazione restrittiva della normativa nazionale, che vieta in maniera assoluta l'interruzione del termine di prescrizione con atti adottati successivamente nell'ambito dell'indagine, appare idonea a compromettere l'effettiva attuazione, da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza, delle norme del diritto in materia di concorrenza dell'Unione, in quanto tale interpretazione potrebbe presentare un rischio sistemico di impunità per i fatti che integrano infrazioni a tale diritto. Occorre ricordare al riguardo, come sottolineato al punto 51 della presente sentenza, che i casi rientranti nell'ambito del diritto della concorrenza dell'Unione richiedono, in linea di principio, una complessa analisi materiale ed economica. Pertanto, in un numero significativo di casi di maggiore complessità, atti siffatti, che necessariamente allungano la durata del procedimento, potrebbero rivelarsi indispensabili.

57 Spetta al giudice nazionale, alla luce del principio di effettività, verificare se l'interpretazione del regime nazionale di prescrizione di cui trattasi nel procedimento principale, menzionata al punto 55 della presente sentenza, presenti, tenuto conto dell'insieme degli elementi del regime nazionale di prescrizione di cui trattasi nel procedimento principale, un rischio sistemico di impunità per i fatti che integrano infrazioni del genere.

58 Se così fosse, spetterebbe, in linea di principio, al giudice del rinvio, senza attendere che la normativa nazionale di cui trattasi sia modificata in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale, dare piena efficacia agli obblighi di cui al punto 47 della presente sentenza, interpretando tale normativa, quanto più possibile, alla luce del diritto dell'Unione e, in particolare, delle norme di tale ordinamento in materia di concorrenza, come interpretate dalla Corte, segnatamente, al punto 56 della presente sentenza, o disapplicando, se necessario, detta normativa (v., per analogia, sentenza del 5 giugno 2018, Kolev e a., C-612/15, EU:C:2018:392, punto 66 e giurisprudenza ivi citata).

59 Nel caso di specie, sebbene la legge modificata sulla concorrenza preveda ormai che qualsiasi azione intrapresa dall'Autorità garante della concorrenza ai fini di un esame preliminare o per il perseguimento di un'infrazione al diritto in materia di concorrenza interrompa i termini di prescrizione, dalla decisione di rinvio risulta che tale legge non è applicabile ratione temporis al procedimento principale e che quest'ultimo resta soggetto alla legge in materia di concorrenza.

60 In tali circostanze, spetta al giudice del rinvio, prendendo in considerazione il diritto interno nel suo insieme e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, interpretare le disposizioni nazionali di cui trattasi nel procedimento principale, quanto più possibile, alla luce del diritto dell'Unione e, più in particolare, del tenore letterale e della finalità dell'articolo 101 TFUE (v, in tal senso, sentenze dell'11 gennaio 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, punto 68, e del 13 luglio 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punto 43).

61 Orbene, il principio di interpretazione conforme del diritto interno, secondo il quale il giudice nazionale è tenuto a dare al diritto interno, quanto più possibile, un'interpretazione conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione, è inerente al sistema dei trattati, in quanto consente al giudice nazionale di assicurare, nell'ambito delle sue competenze, la piena efficacia del diritto dell'Unione quando risolve la controversia ad esso sottoposta [sentenza del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punto 159].

62 Ciò premesso, il principio di interpretazione conforme del diritto nazionale è soggetto a taluni limiti. Così, l'obbligo, per il giudice nazionale, di fare riferimento al contenuto del diritto dell'Unione nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del diritto interno trova un limite nei principi generali del diritto, ivi compreso il principio di certezza del diritto, e non può servire a fondare un'interpretazione contra legem del diritto nazionale (v., in tal senso, sentenza del 13 luglio 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

63 La questione se una disposizione nazionale, ove sia contraria al diritto dell'Unione, debba essere disapplicata si pone solo se non risulta possibile alcuna interpretazione conforme di tale disposizione (sentenza del 7 agosto 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, punto 41).

64 Orbene, nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta che una siffatta interpretazione appare possibile, circostanza che spetta, tuttavia, al giudice del rinvio accertare in ultima analisi. Infatti, dal momento che, come rilevato al punto 24 della presente sentenza, detto giudice ha dichiarato che esistevano due correnti giurisprudenziali a livello nazionale, la prima a favore di un'interpretazione restrittiva delle norme nazionali che disciplinano i termini di prescrizione e la seconda che privilegia un'interpretazione flessibile di dette norme, ne consegue che tale giudice dispone di un margine sufficientemente ampio per quanto riguarda l'interpretazione che esso può dare alle disposizioni nazionali di cui trattasi nel procedimento principale.

65 Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 3, TUE e l'articolo 101 TFUE, letti alla luce del principio di effettività, devono essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale, come interpretata dai giudici nazionali competenti, secondo la quale la decisione di avviare un'indagine, adottata dall'autorità nazionale garante della concorrenza, in merito a un'infrazione alle norme del diritto della concorrenza dell'Unione, è l'ultimo atto di tale autorità che può avere l'effetto di interrompere il termine di prescrizione relativo al suo potere di irrogare sanzioni ed esclude che un successivo atto di repressione o di indagine possa interrompere tale termine, qualora risulti, tenuto conto dell'insieme degli elementi del regime di prescrizione di cui trattasi, che una siffatta esclusione presenta un rischio sistemico di impunità per i fatti che integrano infrazioni del genere, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulle spese

66 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:

1) **Il diritto dell'Unione deve essere interpretato nel senso che i giudici nazionali non sono tenuti ad applicare l'articolo 25, paragrafo 3, 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], alla prescrizione dei poteri di un'autorità nazionale garante della concorrenza in materia di imposizione di sanzioni per le infrazioni al diritto in materia di concorrenza dell'Unione.**

2) **L'articolo 4, paragrafo 3, TUE e l'articolo 101 TFUE, letti alla luce del principio di effettività, devono essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale, come interpretata dai giudici nazionali competenti, secondo la quale la decisione di avviare un'indagine, adottata dall'autorità nazionale garante della concorrenza, in merito a un'infrazione alle norme del diritto della concorrenza dell'Unione, è l'ultimo atto di tale autorità che può avere l'effetto di interrompere il termine di prescrizione relativo al suo**

potere di irrogare sanzioni ed esclude che un successivo atto di repressione o di indagine possa interrompere tale termine, qualora risulti, tenuto conto dell'insieme degli elementi del regime di prescrizione di cui trattasi, che una siffatta esclusione presenta un rischio sistemico di impunità per i fatti che integrano infrazioni del genere, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Firme