



# La Corte di Giustizia si pronuncia sulla normativa nazionale che prevede l'obbligo dell'autorità nazionale di procedere ad una comunicazione degli addebiti entro un termine di decadenza decorrente dalla conoscenza degli elementi essenziali della violazione

📅 05/02/2025

📖 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, CONTENZIOSO, PROSPETTIVE

Marco Stillo

In data 30 gennaio 2025, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata nella Causa C-511/23, *Caronte & Tourist SpA contro Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, sull'interpretazione dell'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Tale domanda era stata presentata nell'ambito di una controversia tra la *Caronte & Tourist SpA* (C&T) e l'Autorità

Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) in relazione alle sanzioni irrogate da quest'ultima alla C&T per abuso di posizione dominante.

Questi i fatti.

In data 24 marzo 2018, l'AGCM aveva ricevuto la segnalazione di un consumatore che lamentava i prezzi eccessivamente esosi dei servizi di traghetti nello stretto di Messina forniti dalla C&T chiedendo l'avvio di un'indagine nei suoi confronti. Di



conseguenza, il 23 aprile 2019 l'AGCM aveva inviato una domanda di informazioni all'Autorità portuale di Messina, seguita, il 19 novembre dello stesso anno, da un sollecito cui detta autorità aveva replicato il 26 novembre successivo. Dopo aver notificato alla C&T l'atto di avvio del procedimento volto ad accertare un illecito antitrust il 4 agosto 2020, in data 11 aprile 2022 l'AGCM aveva constatato l'esistenza di un abuso di posizione dominante a causa dell'imposizione di prezzi eccessivi per il servizio di traghettamento di veicoli nello stretto di Messina, sanzionando la C&T con un'ammenda pari a circa 3 milioni di euro.

Quest'ultima, pertanto, aveva contestato il provvedimento dell'AGCM dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (il "giudice del rinvio) che, alla luce della necessità di interpretare la normativa europea rilevante in materia, aveva deciso di sospendere il procedimento e di chiedere alla Corte di Giustizia se la Direttiva 2019/1<sup>1</sup> e l'articolo 102 TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad 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, le impone 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 avviare una nuova procedura d'infrazione riguardante la stessa pratica.

La Corte ha preliminarmente rilevato 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 (ANC) è compatibile con il diritto dell'Unione, in quanto gli stessi sono 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 di tale diritto<sup>2</sup>. Di conseguenza, le norme nazionali che fissano i termini procedurali in materia di accertamento delle infrazioni e di imposizione di sanzioni da parte delle ANC 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<sup>3</sup>.

A tale riguardo, occorre prendere in considerazione, in particolare, la durata del termine in questione 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 suo decorso nonché quelle che consentono la sua sospensione o la sua interruzione<sup>4</sup>, tenendo altresì conto delle peculiarità dei casi in materia di diritto della concorrenza e del fatto che questi ultimi richiedono di norma una complessa analisi materiale ed economica<sup>5</sup>. Ai fini della fissazione dei limiti temporali ragionevoli che si applicano ai procedimenti condotti dalle ANC per sanzionare le pratiche

---

<sup>1</sup> 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, GUUE L 11 del 14.01.2019.

<sup>2</sup> CGUE 21.01.2021, Causa C-308/19, *Whiteland Import Export*, punto 48.

<sup>3</sup> *Ibidem*, punto 49.

<sup>4</sup> CGUE 10.06.2021, Cause riunite da C-776/19 a C-782/19, *BNP Paribas Personal Finance*, punto 30; CGUE 21.01.2021, Causa C-308/19, *Whiteland Import Export*, punto 50.

<sup>5</sup> CGUE 21.01.2021, Causa C-308/19, *Whiteland Import Export*, punto 51.

anticoncorrenziali, inoltre, 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 in questione e di regolarsi di conseguenza<sup>6</sup>.

Il rispetto del principio del termine ragionevole si impone, in linea di principio, in ciascuna fase che s'inscrive nelle procedure d'infrazione agli articoli 101 e 102 TFUE condotte dalla Commissione<sup>7</sup>. Analogamente, nel fissare i termini procedurali in materia di accertamento delle infrazioni e di imposizione di sanzioni da parte delle ANC, gli Stati Membri possono prevedere non solo norme generali in materia di prescrizione applicabili alla procedura d'infrazione nel suo complesso, e bensì 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. A tale riguardo, la ragionevolezza della durata di tale fase deve essere valutata alla luce delle circostanze proprie di

ciascun caso concreto<sup>8</sup>, dovendo essere materialmente sufficiente a garantirne il corretto svolgimento<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup>, la Commissione non è tuttavia autorizzata a perpetuare uno stato di inattività<sup>11</sup>. Il rispetto dei diritti della difesa, inoltre, costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione che deve essere pienamente osservato nel contesto dei procedimenti amministrativi rientranti nel suo ambito di applicazione, di talché, nel quadro di una procedura d'infrazione alle norme in materia di concorrenza, è la comunicazione degli addebiti che costituisce la garanzia essenziale a tale riguardo<sup>12</sup>.

Al fine di adempiere efficacemente il loro obbligo di applicare le norme europee in materia di concorrenza, le ANC 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<sup>13</sup>. Più particolarmente, tali autorità devono avere il potere di definire le loro priorità<sup>14</sup>,

---

<sup>6</sup> CGUE 07.03.2024, Causa C-582/22, *Die Länderbahn e a.*, punto 66; CGUE 03.06.2021, Causa C-39/20, *Jumbocarry Trading*, punto 48; CGUE 11.12.2012, Causa C-610/10, *Commissione/Spagna*, punto 49.

<sup>7</sup> CGUE 21.09.2006, Causa C-105/04 P, *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Commissione*, punti 37-39; CGUE 15.10.2002, Cause riunite 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, *Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione*, punti 199 e 230.

<sup>8</sup> CGUE 13.06.2013, Cause riunite da C-630/11 P a C-633/11 P, *HGA e a./Commissione*, punto 82.

<sup>9</sup> CGUE 09.09.2020, Causa C-651/19, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rigetto di una domanda ulteriore – Termine di ricorso)*, punto 57; CGUE 29.10.2015, Causa C-8/14, *BBVA*, punto 29.

<sup>10</sup> CGUE 17.09.2022, Causa C-578/21 P, *Irish Wind Farmers' Association e a./Commissione*, punto 88; CGUE 02.09.2021, Causa C-57/19 P, *Commissione/Tempus Energy e Tempus Energy Technology*, punto 62.

<sup>11</sup> CGUE 13.06.2013, Cause riunite da C-630/11 P a C-633/11 P, *HGA e a./Commissione*, punto 81; CGUE 18 marzo 1997, Causa C-282/95 P, *Guérin automobiles/Commissione*, punto 36.

<sup>12</sup> CGUE 06.10.2021, Causa C-882/19, *Sumal*, punto 56; CGUE 13.09.2018, Causa C-358/16, *UBS Europe e a.*, punto 60; CGUE 26.10.2017, Cause riunite C-457/16 P e da C-459/16 P a C-461/16 P, *Global Steel Wire e a./Commissione*, punti 139-140.

<sup>13</sup> CGUE 19.09.2013, Causa C-56/12 P, *EFIM/Commissione*, punti 72 e 83; CGUE 14.12.2000, Causa C-344/98, *Masterfoods e HB*, punto 46.

<sup>14</sup> L'articolo 4 della Direttiva 2019/1, intitolato "Indipendenza", al paragrafo 5 dispone: "... 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

di modo da usare efficacemente le loro risorse e di potersi concentrare sulla prevenzione e sulla cessazione delle condotte anticoncorrenziali nel mercato interno. Nello specifico, nella fase che precede la comunicazione degli addebiti in una procedura d'infrazione in materia di concorrenza un'ANC 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, e bensì anche di scegliere, in funzione del grado di priorità che intende accordare ad una procedura d'infrazione in corso, il momento più opportuno per avviare, se del caso, la fase istruttoria in contraddittorio di quest'ultima. Di conseguenza, un'ANC 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. L'esercizio dei poteri che devono essere riconosciuti alle ANC in forza della Direttiva 2019/1, tuttavia, è subordinato a garanzie adeguate per quanto riguarda i diritti della difesa delle imprese, in particolare il diritto di essere sentiti, di talché 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.

Tutto ciò premesso, l'applicazione del termine in questione nel caso concreto 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, e bensì 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. Le conseguenze legate al superamento di tale termine, inoltre, possono impedire all'AGCM di cooperare pienamente nell'ambito della rete europea della concorrenza, che è formata dalle ANC e dalla Commissione ai fini di una stretta cooperazione in materia di applicazione e di esecuzione degli articoli 101 e 102 TFUE. Tali conseguenze, infine, appaiono idonee a generare un rischio sistemico di impunità per i fatti integranti infrazioni alle norme europee in materia di concorrenza. La normativa nazionale in questione, infatti, potrebbe in tal modo implicare che un numero rilevante di infrazioni accertate non siano oggetto di sanzioni efficaci e dissuasive<sup>15</sup>. Di conseguenza, dall'applicazione del termine in questione all'attività dell'AGCM può scaturire un'ingerenza nell'indipendenza operativa di quest'ultima nonché un rischio sistemico di impunità per i fatti integranti infrazioni all'articolo 102 TFUE, di talché le disposizioni nazionali che prevedono tale termine sono atte a compromettere gravemente la realizzazione del risultato prescritto dalla Direttiva 2019/1.

Alla luce di quanto visto finora, la Corte ha pertanto statuito che:

*“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*

---

*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...”*

<sup>15</sup> L'articolo 13 della Direttiva 2019/1, intitolato “Ammende irrogate alle imprese e alle associazioni di imprese”, al paragrafo 1 dispone: “... 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...”.

*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".*



**Marco Stillo**

**ASSOCIATE**

 [m.stillo@dejalex.com](mailto:m.stillo@dejalex.com)

 +32 (0)26455670

 Chaussée de La Hulpe 187  
1170 - Bruxelles

**MILANO**

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia  
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400  
[milan@dejalex.com](mailto:milan@dejalex.com)

**ROMA**

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia  
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44  
[rome@dejalex.com](mailto:rome@dejalex.com)

**BRUXELLES**

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique  
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138  
[brussels@dejalex.com](mailto:brussels@dejalex.com)

**MOSCOW**

Potapovsky Lane, 5, build. 2, 4th floor, office 401/12/9 · 101000, Moscow, Russia  
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93  
[moscow@dejalex.com](mailto:moscow@dejalex.com)