

ORDINANZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (DECIMA SEZIONE) DEL 18 DICEMBRE 2025, CAUSA C-491/24, AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO (AGCM) CONTRO AMAZON ITALIA SERVICES SRL E ALTRI. ORDINANZA EX ARTICOLO 99 DEL REGOLAMENTO DI PROCEDURA DELLA CORTE - RISPOSTA CHIARAMENTE DESUMIBILE DALLA PREGRESSA GIURISPRUDENZA. DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE PROPOSTA DAL CONSIGLIO DI STATO. ARTICOLO 101 TFUE - DIVIETO DI INTESE - RISORSE A DISPOSIZIONE DELLE AUTORITÀ NAZIONALI GARANTI DELLA CONCORRENZA PER L'APPLICAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI CONCORRENZA - DIRETTIVA (UE) 2019/1 - INDIPENDENZA DELLE AUTORITÀ NAZIONALI GARANTI DELLA CONCORRENZA - ARTICOLO 4, PARAGRAFO 5 - DEFINIZIONE DELLE PRIORITÀ PER I PROCEDIMENTI RELATIVI ALL'APPLICAZIONE DEGLI ARTICOLI 101 E 102 TFUE - AMMENDE IRROGATE ALLE IMPRESE E ALLE ASSOCIAZIONI DI IMPRESE - ARTICOLO 13 - PROCEDURE DI INFRAZIONE ALLE NORME IN MATERIA DI CONCORRENZA - RISPETTO DEL TERMINE RAGIONEVOLE - NORMATIVA NAZIONALE CHE PREVEDE L'OBLIGO PER L'AUTORITÀ NAZIONALE DI AVVIARE LA FASE ISTRUTTORIA CONTRADDITTORIA DEL PROCEDIMENTO ENTRO UN TERMINE DI DECADENZA DI 90 GIORNI A DECORRERE DALLA DATA IN CUI TALE AUTORITÀ È VENUTA A CONOSCENZA DELL'INFRAZIONE - ANNULLAMENTO DELLA DECISIONE DI DETTA AUTORITÀ IN CASO DI INOSSERVANZA DI TALE TERMINE - DECADENZA DEL POTERE DI SANZIONARE LA PRATICA IN QUESTIONE - PRINCIPIO DI EFFETTIVITÀ - DIRITTI DELLA DIFESA DELLE IMPRESE

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

Comunicata alla Presidenza il 12 gennaio 2026



Data di ricevimento : 22/12/2025

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SODNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONES DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHEITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUDEUROPSCKE UNIE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

ORDINANZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

18 dicembre 2025 *

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 99 del regolamento di procedura della Corte – Risposta chiaramente desumibile dalla giurisprudenza – Concorrenza – Articolo 101 TFUE – Divieto di intese – Risorse a disposizione delle autorità nazionali garanti della concorrenza per l'applicazione delle norme in materia di concorrenza – Direttiva (UE) 2019/1 – Indipendenza delle autorità nazionali garanti della concorrenza – Articolo 4, paragrafo 5 – Definizione delle priorità per i procedimenti relativi all'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE – Ammende irrogate alle imprese e alle associazioni di imprese – Articolo 13 – Procedure di infrazione alle norme in materia di concorrenza – Rispetto del termine ragionevole – Normativa nazionale che prevede l'obbligo per l'autorità nazionale di avviare la fase istruttoria contraddittoria del procedimento entro un termine di decadenza di 90 giorni a decorrere dalla data in cui tale autorità è venuta a conoscenza dell'infrazione – Annullamento della decisione di detta autorità in caso di inosservanza di tale termine – Decadenza del potere di sanzionare la pratica in questione – Principio di effettività – Diritti della difesa delle imprese»

Nella causa C-491/24,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanza del 9 luglio 2024, pervenuta in cancelleria il 12 luglio 2024, nel procedimento

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)

contro

Amazon Italia Services Srl,

Amazon.com Inc.,

Amazon Services Europe Sàrl,

* Lingua processuale: l'italiano.

Amazon Europe Core Sàrl,

Amazon EU Sàrl,

Apple Inc.,

Apple Distribution International Ltd,

Apple Italia Srl,

Digitech di FC Srl,

I.T. Store,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da M.L. Arastey Sahún (relatrice), presidente della Quinta Sezione, facente funzione di presidente della Decima Sezione, D. Gratsias e B. Smulders, giudici,

avvocato generale: R. Norkus

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di statuire con ordinanza motivata, conformemente all'articolo 99 del regolamento di procedura della Corte,

ha emesso la seguente

Ordinanza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 101 TFUE.
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che vede contrapposte, da un lato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) (Italia) e, dall'altro, Amazon Italia Services Srl, Amazon.com Inc., Amazon Services Europe Sàrl, Amazon Europe Core Sàrl, Amazon EU Sàrl (in prosieguo: le «società del gruppo Amazon»), Apple Inc., Apple Distribution International Ltd, Apple Italia Srl (in prosieguo: le «società del gruppo Apple»), Digitech di FC Srl nonché I.T. Store, in merito ad alcune sanzioni inflitte dall'AGCM alle società del gruppo Amazon e alle società del gruppo Apple a titolo di un'intesa anticoncorrenziale.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Trattato FUE

- 3 Ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE:

«Sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno (...)».

Direttiva (UE) 2019/1

- 4 I considerando 1, 6, 8, 14, 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.

(...)

(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.

(...)

- (14) L'esercizio dei poteri conferiti dalla presente direttiva alle [autorità nazionali garanti della concorrenza], compresi i poteri di indagine, dovrebbe essere soggetto a garanzie adeguate che soddisfino almeno i principi generali del diritto dell'Unione e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, in particolare nell'ambito di procedimenti che potrebbero dar luogo all'irrogazione di sanzioni. Tali garanzie comprendono il diritto a una buona amministrazione e il rispetto dei diritti di difesa delle imprese, di cui una componente essenziale è il diritto di essere sentiti. In particolare, le [autorità nazionali garanti della concorrenza] dovrebbero informare le parti oggetto dell'indagine in merito agli addebiti mossi nei loro confronti a norma dell'articolo 101 o 102 TFUE sotto forma di una comunicazione degli addebiti o di una misura simile prima di adottare una decisione che constata un'infrazione e le stesse parti dovrebbero avere la possibilità di far conoscere in modo efficace il loro punto di vista su tali addebiti prima dell'adozione di una tale decisione. (...) Oltre a ciò, conformemente al diritto a una buona amministrazione, gli Stati membri dovrebbero garantire che, nell'applicare gli articoli 101 e 102 TFUE, le [autorità nazionali garanti della concorrenza] svolgano i procedimenti entro tempi ragionevoli, tenendo conto delle specificità di ciascun caso. Tali garanzie dovrebbero essere concepite in modo da trovare il giusto equilibrio tra il rispetto dei diritti fondamentali delle imprese e l'obbligo di garantire l'applicazione efficace degli articoli 101 e 102 TFUE.

(...)

- (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», nel 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», nel 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 [europea] 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 (...).

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

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

- 8 L'articolo 4 della direttiva 2019/1, intitolato «Indipendenza», nel 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. (...)».

- 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 (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)], 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», nel 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 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. 689/81

- 12 La legge 24 novembre 1981, n. 689 – Modifiche al sistema penale (GURI n. 329, del 30 novembre 1981), nella versione applicabile al procedimento principale (in

prosiegua: la «legge n. 689/81»), disciplina il regime generale delle sanzioni amministrative pecuniarie e prevede, nel suo articolo 12, intitolato «Ambito di applicazione», che:

«Le disposizioni di questo Capo si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale. Non si applicano alle violazioni disciplinari».

- 13 L'articolo 14 di detta legge, 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].

(...)).

Legge n. 287/90

- 14 L'articolo 1 della legge 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 prosiegua: 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».

- 15 L'articolo 12 di tale legge, intitolato «Poteri di indagine», nel comma 1 prevede quanto segue:

«L'[AGCM], valutati gli elementi comunque in suo possesso e quelli portati a sua conoscenza da pubbliche amministrazioni o da chiunque vi abbia interesse, ivi comprese le associazioni rappresentative dei consumatori, procede ad istruttoria per verificare l'esistenza di infrazioni ai divieti stabiliti negli articoli 2 e 3».

- 16 L'articolo 14 di detta legge, intitolato «Istruttoria», nel comma 1 così dispone:

«L'[AGCM], nei casi di presunta infrazione agli articoli 2 o 3, notifica l'apertura dell'istruttoria alle imprese e agli enti interessati. I titolari o legali rappresentanti delle imprese ed enti hanno diritto di essere sentiti, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, nel termine fissato contestualmente alla notifica ed hanno facoltà di presentare deduzioni e pareri in ogni stadio dell'istruttoria, nonché di essere nuovamente sentiti prima della chiusura di questa».

- 17 L'articolo 15 di detta legge, intitolato «Diffide e sanzioni», nel comma 1 così dispone:

«Se a seguito dell'istruttoria di cui all'articolo 14 l'[AGCM] ravvisa infrazioni agli articoli 2 o 3 [della presente legge], fissa alle imprese e agli enti interessati il termine per l'eliminazione delle infrazioni stesse. Nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della gravità e della durata dell'infrazione, dispone inoltre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria in misura fino al dieci per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida (...)».

- 18 L'articolo 31 della legge n. 287/90, intitolato «Sanzioni», nel comma 1 prevede quanto segue:

«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 [n. 689/81]».

Decreto del Presidente della Repubblica n. 217/98

- 19 L'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217 – Regolamento recante norme in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (GURI n. 158, del 9 luglio 1998), nella versione applicabile al procedimento principale, intitolato «Avvio dell'istruttoria», prevede quanto segue:

«1. Il collegio [dell'AGCM], nei casi di presunta infrazione agli articoli 2, comma 2, 3 e 6, comma 1, della legge [n. 287/90], valutate le proposte degli uffici, delibera sull'avvio dell'istruttoria di cui all'articolo 14 [di detta] legge.

(...)

3. Il provvedimento di avvio dell'istruttoria deve indicare gli elementi essenziali in merito alle presunte infrazioni, il termine di conclusione del procedimento, il responsabile del procedimento, l'ufficio dove si può prendere visione degli atti del procedimento, nonché il termine entro il quale le imprese e gli enti interessati possono esercitare il diritto di essere sentiti di cui all'articolo 14, comma 1, della legge [n. 287/90].

(...)».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 20 Il 22 febbraio 2019, l'AGCM ha ricevuto una segnalazione da parte della società Digitech di FC relativa a comportamenti asseritamente contrari all'articolo 101 TFUE da parte delle società del gruppo Apple e delle società del gruppo Amazon.
- 21 Con decisione del 16 novembre 2021, l'AGCM ha constatato che tali società avevano posto in essere un'intesa contraria all'articolo 101 TFUE. Tale intesa avrebbe assunto la forma di una clausola di un contratto concluso nel corso del 2018, che riservava la vendita di prodotti Apple/Beats sulla piattaforma di commercio elettronico di Amazon ai soli «*Apple Premium Resellers*», ossia la categoria di rivenditori che, nel sistema di distribuzione della Apple, risponde a taluni standard di qualità e di investimenti.
- 22 Con tale provvedimento, da un lato, l'AGCM ha ordinato a dette società di porre immediatamente fine a tali comportamenti e di astenersi in futuro dall'adottare comportamenti analoghi. Dall'altro, essa ha condannato le società del gruppo Apple, in solido, a un'ammenda di EUR 114 681 657 e le società del gruppo Amazon, in solido, ad un'ammenda di EUR 68 733 807.
- 23 Le società del gruppo Apple e le società del gruppo Amazon hanno proposto, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), ricorsi distinti diretti all'annullamento della decisione del 16 novembre 2021.
- 24 Detto giudice ha riunito i vari ricorsi e, con sentenza del 3 ottobre 2022, li ha accolti e ha annullato la decisione del 16 novembre 2021, a causa dell'esistenza di vizi procedurali formali riguardanti l'inosservanza del termine di apertura della fase istruttoria del procedimento.
- 25 A tal riguardo, detto giudice ha dichiarato che il termine di decadenza di 90 giorni per la fase preliminare all'istruttoria, previsto dall'articolo 14 della legge n. 689/81 (in prosieguo: il «termine di cui trattasi»), non si applicava ai procedimenti riguardanti le pratiche anticoncorrenziali a causa del carattere molto particolare di tali procedimenti, che includono un gran numero di azioni di diversa natura.
- 26 Tuttavia esso ha sostenuto che, tenuto conto dei principi stabiliti dalla legge n. 287/90, interpretati alla luce dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e dell'articolo 41 della Carta, la durata di tale fase preliminare doveva essere ragionevole.
- 27 Nel caso del procedimento principale, il suddetto giudice ha ritenuto che la durata della fase pre-istruttoria non sia stata ragionevole poiché l'AGCM aveva ricevuto la segnalazione da cui ha preso le mosse il procedimento il 22 febbraio 2019, mentre la notifica dell'avvio dell'istruttoria è avvenuta il 21 luglio 2020, sicché

sono decorsi circa 17 mesi tra queste due date e, in tale periodo, non risulta che l'AGCM abbia compiuto verifiche di una qualsivoglia natura.

- 28 L'AGCM ha interposto appello avverso la sentenza del 3 ottobre 2022 dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), giudice del rinvio, negando che la durata della fase preliminare all'istruttoria fosse stata irragionevole.
- 29 Le società del gruppo Amazon hanno parimenti adito il giudice del rinvio con un appello incidentale avverso tale sentenza, in quanto il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio non ha accolto il loro motivo vertente sulla violazione del termine di cui trattasi. Tali società sostengono che tale termine deve applicarsi ai procedimenti riguardanti le pratiche anticoncorrenziali.
- 30 A tal riguardo il giudice del rinvio precisa che, oltre ai dubbi circa il carattere irragionevole della durata della fase preliminare all'istruttoria, il motivo relativo all'applicazione del termine di cui trattasi a tali procedimenti è rilevante, cosicché esso ha deciso di sottoporre alla Corte il presente rinvio pregiudiziale.
- 31 Il giudice del rinvio rileva che, alla data di adozione della decisione di rinvio, la Corte era investita di due domande di pronuncia pregiudiziale proposte dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, che sollevavano questioni analoghe circa il termine applicabile alla fase preliminare all'istruttoria dei procedimenti condotti dall'AGCM riguardanti, da un lato, un procedimento relativo a pratiche commerciali sleali e, dall'altro, un procedimento relativo ad un abuso di posizione dominante. Si tratta delle cause che hanno condotto, rispettivamente, alle sentenze del 30 gennaio 2025, *Trenitalia* (C-510/23, EU:C:2025:41) e del 30 gennaio 2025, *Caronte & Tourist* (C-511/23; in prosieguo: la «sentenza *Caronte & Tourist*», EU:C:2025:42).
- 32 Ciò premesso, il giudice del rinvio ritiene di dover adire la Corte poiché il procedimento principale ha un oggetto diverso, in quanto riguarda un procedimento relativo a un accordo anticoncorrenziale. Inoltre, le due domande di pronuncia pregiudiziale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sarebbero fondate su un'interpretazione del diritto italiano che non coinciderebbe interamente con quella del giudice del rinvio.
- 33 Quest'ultimo giudice spiega che, nella normativa italiana in materia di pratiche anticoncorrenziali, l'avvio della fase istruttoria diretta a constatare eventuali violazioni del diritto della concorrenza è preceduta da una fase preliminare nel corso della quale, sulla base di segnalazioni, denunce, informazioni che le sono trasmesse o informazioni che essa ottiene autonomamente, l'AGCM procede, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, della legge n. 287/90, ad un'indagine preliminare al fine di verificare che siano soddisfatte le condizioni per l'avvio della fase istruttoria.
- 34 Il legislatore nazionale non ha espressamente disciplinato entro quale termine debba concludersi tale fase pre-istruttoria e ciò ha determinato il sorgere di diversi orientamenti interpretativi in seno alla giurisprudenza nazionale.

- 35 Infatti il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio avrebbe spesso escluso, come nel caso di specie, l'applicabilità del termine di cui trattasi, previsto dall'articolo 14 della legge n. 689/81, ai procedimenti riguardanti le pratiche anticoncorrenziali.
- 36 Tuttavia, secondo il giudice del rinvio le norme contenute in tale legge sono, in forza dell'articolo 12 di quest'ultima, di applicazione generale. Di conseguenza, le esigenze di coerenza globale dell'ordinamento giuridico nazionale imporrebbero di considerare che, in mancanza di un diverso termine specifico per i procedimenti riguardanti le pratiche anticoncorrenziali, il termine in questione sia applicabile.
- 37 Tale interpretazione si giustificerebbe anche in ragione del carattere costituzionale del principio, che tenderebbe a tutelare i diritti della difesa, secondo cui un'infrazione dev'essere accertata nel più breve tempo possibile. Orbene, l'obiettivo dell'articolo 14 della legge n. 689/81 sarebbe quello di consentire alle imprese di difendersi in modo adeguato nel corso del procedimento, essendo informate in tempo utile degli addebiti mossi nei loro confronti.
- 38 Quanto alle modalità di applicazione del termine di cui trattasi, il giudice del rinvio precisa che il *dies a quo* di quest'ultimo è legato alla data in cui l'infrazione è stata accertata, il che fa riferimento non alla semplice informazione riguardante il fatto ipoteticamente punibile bensì all'acquisizione di una piena conoscenza del comportamento illecito, che implica la verifica dell'esistenza dell'infrazione, dei suoi elementi costitutivi e dei suoi effetti.
- 39 L'accertamento degli elementi che consentono l'avvio della fase istruttoria non potrebbe consistere in attività estremamente complesse, dato che gli atti dell'istruttoria propriamente detta potrebbero essere effettuati solo dopo la comunicazione della decisione di avvio di tale fase alle parti interessate.
- 40 Se ne dedurrebbe che la constatazione dei fatti contenuta in tale decisione consisterebbe unicamente nell'accertamento degli elementi necessari e sufficienti per presumere, *prima facie*, l'esistenza di un'infrazione e per individuarne gli eventuali autori.
- 41 Per quanto riguarda, in particolare, i casi in cui un procedimento istruttorio è avviato a seguito di una segnalazione ricevuta dall'AGCM, si potrebbe dedurre dalla legge n. 287/90 che, di norma, il termine di cui trattasi decorra dalla data in cui tale autorità riceve la segnalazione, a meno che tale segnalazione non sia «incompleta» o «inesatta».
- 42 Pur non essendo applicabile *ratione temporis* alla presente causa, la direttiva 2019/1 fornirebbe orientamenti interpretativi utili, in quanto prevederebbe, nel suo articolo 3, paragrafo 3, l'obbligo per le autorità nazionali di trasmettere la comunicazione degli addebiti alle persone incriminate e non prescriverebbe nessun termine per tale trasmissione. Tenuto conto del considerando 14 di tale direttiva, le procedure in materia di pratiche anticoncorrenziali dovrebbero essere accompagnate da garanzie adeguate che soddisfino almeno i principi generali del

diritto dell'Unione e della Carta. Pertanto rimane aperta per gli Stati membri la possibilità di fissare garanzie maggiori rispetto a quelle stabilite dal diritto dell'Unione.

- 43 Infine il giudice del rinvio rileva che le decisioni che l'AGCM può adottare sono molteplici e hanno finalità diverse. Pertanto, conformemente all'articolo 15 della legge n. 287/90, in presenza di un comportamento anticoncorrenziale accertato l'AGCM dovrebbe adottare un'ingiunzione che imponga la cessazione dell'infrazione nonché dei suoi effetti e ne vieti la ripetizione in futuro, e solo in presenza di infrazioni gravi potrebbe inoltre infliggere ammende.
- 44 Tale giudice afferma che il termine di cui trattasi si applica esclusivamente all'esercizio del potere sanzionatorio. Pertanto, qualora l'Autorità decada dalla possibilità di esercitare tale potere per non aver rispettando detto termine di decadenza, essa potrà nondimeno esercitare gli ulteriori poteri che le sono attribuiti, e segnatamente quello di diffida.
- 45 In tale contesto, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 101 TFUE osti a una normativa nazionale, quale quella di cui all'articolo 14 della legge [n. 689/81], che, ai fini dell'esercizio dei poteri sanzionatori, impone all'[AGCM] di notificare alle imprese interessate il provvedimento di avvio dell'istruttoria, che indica inter alia gli elementi essenziali in merito alle presunte infrazioni, entro il termine decadenziale di novanta giorni, ovvero trecentosessanta giorni per le imprese residenti all'estero, decorrente dal momento in cui l'Autorità ha la conoscenza della violazione».

Procedimento dinanzi alla Corte

- 46 Con decisione del presidente della Corte del 4 settembre 2024, il procedimento nella presente causa è stato sospeso fino alla pronuncia della sentenza nella causa Caronte & Tourist.
- 47 Con lettera del 6 febbraio 2025, la cancelleria della Corte ha trasmesso tale sentenza al giudice del rinvio e lo ha invitato a comunicarle se, alla luce di quest'ultima, esso intendesse confermare la sua domanda di pronuncia pregiudiziale.
- 48 Con lettera del 3 marzo 2025, detto giudice ha informato la Corte che intendeva confermare la propria domanda di pronuncia pregiudiziale.

Sulla questione pregiudiziale

- 49 Ai sensi dell'articolo 99 del suo regolamento di procedura, quando la risposta a una questione pregiudiziale può essere chiaramente desunta dalla giurisprudenza,

la Corte, su proposta del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata.

- 50 Occorre altresì ricordare che la cooperazione giudiziaria istituita dall'articolo 267 TFUE è fondata su una netta separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte. Da un lato, la Corte non è legittimata ad applicare le norme del diritto dell'Unione ad una fattispecie concreta ma soltanto a pronunciarsi sull'interpretazione dei Trattati e degli atti adottati dalle istituzioni, organi o organismi dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, punto 201 e giurisprudenza ivi citata). Dall'altro, conformemente al punto 11 delle raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (GU C, C/2024/6008), spetta ai giudici nazionali trarre, nella controversia dinanzi ad essi pendente, le conseguenze concrete dagli elementi di interpretazione forniti dalla Corte (v., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, punto 43).
- 51 Nel caso di specie, la Corte ritiene che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta dal giudice del rinvio può essere chiaramente desunta dalla sentenza Caronte & Tourist. Occorre dunque applicare l'articolo 99 del regolamento di procedura nella presente causa.
- 52 In via preliminare occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'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 (sentenza del 17 luglio 1997, Krüger, C-334/95, EU:C:1997:378, punto 22). In tale prospettiva spetta, se del caso, alla Corte riformulare le questioni ad essa sottoposte e, ove necessario, prendere in considerazione norme del diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non abbia fatto riferimento nella formulazione della sua questione (v. sentenze del 28 novembre 2000, Roquette Frères, C-88/99, EU:C:2000:652, punto 18, nonché Caronte & Tourist, punto 35).
- 53 Da una costante giurisprudenza risulta che, 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. Dal momento che tutte le autorità di detti Stati membri sono soggette all'obbligo di garantire la piena efficacia delle disposizioni del diritto dell'Unione, detto obbligo di astensione 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 rischi di compromettere gravemente, dopo la scadenza del termine di recepimento di detta direttiva, la realizzazione dell'obiettivo perseguito dalla medesima (sentenza Caronte & Tourist, punti 36 e 37 nonché giurisprudenza ivi citata).

- 54 Nel caso di specie, l'AGCM ha ricevuto la segnalazione all'origine della procedura di infrazione di cui trattasi il 22 febbraio 2019 e alle società interessate da tale procedimento è stata notificata la decisione di avvio della fase istruttoria in contraddittorio di detta procedura il 21 luglio 2020, vale a dire durante il 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.
- 55 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'applicazione 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 pratiche siffatte non siano sanzionate (sentenza Caronte & Tourist, punto 39).
- 56 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 dal punto 53 della presente ordinanza, tener conto delle disposizioni pertinenti della direttiva 2019/1, cui esso fa riferimento nei motivi dell'ordinanza di rinvio, cosicché occorre rispondere alla questione sollevata prendendo in considerazione anche tale atto dell'Unione.
- 57 Peraltro, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che l'inosservanza del termine di cui trattasi comporta l'annullamento della decisione finale adottata dall'AGCM nonché la decadenza dal suo potere di sanzionare la prassi di cui trattasi.
- 58 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 101 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 dell'asserita violazione e, dall'altro, sanziona l'inosservanza di tale termine con l'annullamento del provvedimento finale di detta autorità in esito alla procedura d'infrazione, nonché con la decadenza dal potere di quest'ultima di sanzionare la stessa pratica.
- 59 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 (sentenza Caronte & Tourist, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

- 60 Tuttavia, benché l'adozione e l'applicazione di tali norme rientrino 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 (sentenza Caronte & Tourist, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).
- 61 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 coinvolte sia di tali autorità, conformemente al principio di certezza del diritto, e non sono tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto dell'Unione (sentenza Caronte & Tourist, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).
- 62 Pertanto, le norme nazionali che fissano i termini procedurali in materia di accertamento delle infrazioni e imposizione di sanzioni da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza devono far sì che, nel rispetto del principio di certezza del diritto, le cause siano trattate entro un termine ragionevole, senza compromettere l'effettiva applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE nonché della direttiva 2019/1 nell'ordinamento giuridico interno (sentenza Caronte & Tourist, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).
- 63 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 (sentenza Caronte & Tourist, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).
- 64 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 Caronte & Tourist, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).
- 65 Peraltro, ai fini della fissazione dei limiti temporali ragionevoli che si applicano ai procedimenti condotti dalle autorità nazionali garanti della concorrenza allo scopo di sanzionare le pratiche anticoncorrenziali, il principio di certezza del diritto

impone agli Stati membri di istituire una disciplina in materia di termini sufficientemente precisa, chiara e prevedibile 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 (sentenza Caronte & Tourist, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

- 66 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 taluni stadi di tale procedura, quali quello della fase preliminare alla comunicazione degli addebiti all'impresa interessata, purché i termini in questione siano conformi ai precetti di cui ai punti da 62 a 65 della presente ordinanza (sentenza Caronte & Tourist, punto 51).
- 67 A tal riguardo occorre ricordare che, in linea di principio, la ragionevolezza della durata di tale fase dev'essere valutata alla luce delle circostanze proprie di ciascun caso di specie, come discende dall'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2019/1, letto alla luce del considerando 14 della medesima. In particolare, la durata di un termine procedurale che regoli detta fase dev'essere materialmente sufficiente a garantire il corretto svolgimento della stessa (v. in tal senso, sentenza Caronte & Tourist, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).
- 68 Peraltro, l'applicazione di un termine siffatto non deve impedire alle autorità nazionali garanti della concorrenza di raccogliere tutti gli elementi rilevanti che confermino, o meno, l'esistenza di una violazione delle norme in materia di concorrenza nonché di prendere posizione sull'orientamento del procedimento e sull'ulteriore seguito da riservare a quest'ultimo. Benché la complessità di una procedura del genere possa giustificare che la fase preliminare alla comunicazione degli addebiti si protragga per un lungo periodo, dette autorità non sono autorizzate, per ciò solo, a perpetuare una condizione di inattività durante tale fase del procedimento (v., in tal senso, sentenza Caronte & Tourist, punti 53, 54 e 56).
- 69 Orbene, al fine di adempiere efficacemente all'obbligo ad esse incombente 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 (sentenza Caronte & Tourist, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).
- 70 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 (sentenza Caronte & Tourist, punto 58).

- 71 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 (sentenza Caronte & Tourist, punto 59).
- 72 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 101 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, ad essa 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 (v., in tal senso, sentenza Caronte & Tourist, punto 60).
- 73 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 (sentenza Caronte & Tourist, punto 61).
- 74 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 (sentenza Caronte & Tourist, punto 62 nonché giurisprudenza ivi citata).

- 75 Nell'ambito di un procedimento di infrazione alle norme in materia di concorrenza, è la comunicazione degli addebiti che costituisce la garanzia essenziale al riguardo. 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 (sentenza Caronte & Tourist, punto 55 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 76 Conformemente all'articolo 3, paragrafi 1 e 2, di detta direttiva, l'esercizio dei poteri che, in forza di quest'ultima, 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.
- 77 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, segnatamente, 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 (sentenza Caronte & Tourist, punto 64 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 78 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, dev'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 (sentenza Caronte & Tourist, punto 65 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 79 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 del provvedimento finale adottato dall'AGCM in esito alla procedura d'infrazione e, dall'altro, la decadenza dal potere di tale autorità di sanzionare la stessa prassi.
- 80 Come la Corte ha constatato nel punto 67 della sentenza Caronte & Tourist, 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.

- 81 Nello stesso punto della sentenza *Caronte & Tourist*, la Corte ha altresì sottolineato che un siffatto pregiudizio all'indipendenza operativa dell'AGCM è tanto più verosimile in una situazione in cui il *dies a quo* del termine coincide con la prima segnalazione dell'asserita infrazione presso tale autorità, essendo allora quest'ultima obbligata ad istruire immediatamente il fascicolo.
- 82 Orbene, nella domanda di pronuncia pregiudiziale il giudice del rinvio conferma che, quando una procedura di infrazione è avviata a seguito di una segnalazione, il termine di cui trattasi decorre, di norma, dalla data in cui l'AGCM riceve tale segnalazione, a meno che la medesima non sia «incompleta» o «inesatta».
- 83 In ogni caso, anche ipotizzando che, come rilevato dal giudice del rinvio nella sua decisione del 3 marzo 2025 di cui al punto 48 della presente ordinanza, in un determinato procedimento tale termine non inizi a decorrere prima che l'AGCM non abbia potuto avere piena conoscenza degli elementi essenziali dell'asserita infrazione, con la conseguenza che il *dies a quo* di detto termine venga fissato in una data successiva a quella della prima segnalazione di tale violazione, e fermo restando che tale autorità deve limitarsi a condurre, in tale contesto, un'indagine preliminare al fine di verificare se le condizioni per l'avvio della fase istruttoria siano soddisfatte, è sufficiente ricordare al riguardo che, come risulta dal punto 73 della presente ordinanza, un'autorità nazionale garante della concorrenza, anche qualora abbia già dimostrato l'esistenza degli elementi essenziali dell'asserita infrazione, deve disporre della possibilità di rinviare temporaneamente l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio.
- 84 Peraltro, posto che il giudice del rinvio sottolinea che l'obiettivo dell'articolo 14 della legge n. 689/81, che prevede il termine di cui trattasi, è quello di consentire alle imprese oggetto di una procedura di infrazione di difendersi in modo adeguato, essendo informate in tempo utile degli addebiti mossi nei loro confronti, occorre ricordare che la Corte ha dichiarato che, comunque, i diritti della difesa di tali imprese non possono risultare violati per il solo fatto dell'inosservanza di tale termine. Infatti, 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 grado di esercitare, in ogni caso, 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 propri diritti della difesa (sentenza Caronte & Tourist, punti 71 e 72).

- 85 Inoltre la Corte 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 (sentenza Caronte & Tourist, punto 73 e giurisprudenza ivi citata).
- 86 In tale contesto 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 e alle associazioni di imprese qualora, dolosamente o colposamente, commettano un'infrazione alle disposizioni dell'articolo 101 o 102 TFUE (sentenza Caronte & Tourist, punto 74).
- 87 Orbene, come rilevato dalla Corte nel punto 75 della sentenza Caronte & Tourist, le conseguenze che la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale ricollega all'inosservanza del termine in questione 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 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 indurre, di fatto, le imprese a mantenere pratiche anticoncorrenziali compromettendo così gravemente l'effettiva applicazione, da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza, delle norme del diritto della concorrenza dell'Unione.
- 88 In tali circostanze, 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 dell'articolo 101 TFUE, cosicché le disposizioni nazionali che prevedono il termine in questione sono in grado di compromettere seriamente il conseguimento del risultato prescritto dalla direttiva 2019/1 (v., in tal senso, sentenza Caronte & Tourist, punto 76).
- 89 Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dal fatto, evidenziato dal giudice del rinvio, che il termine di cui trattasi si applica esclusivamente all'esercizio del potere sanzionatorio e che, anche qualora l'AGCM non rispetti tale termine, essa potrebbe sempre adottare ingiunzioni che esigano la cessazione della pratica anticoncorrenziale di cui trattasi e ne vietino la ripetizione in futuro.
- 90 Infatti, nel punto 77 della sentenza Caronte & Tourist la Corte ha già precisato, in sostanza, che una siffatta circostanza non potrebbe escludere l'esistenza di un

rischio di impunità, né garantire un'applicazione effettiva degli articoli 101 e 102 TFUE. In effetti, 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 dell'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.

- 91 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 101 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 dell'asserita violazione e, dall'altro, sanziona l'inosservanza di tale termine con l'annullamento del provvedimento finale di detta autorità in esito alla procedura d'infrazione, nonché con la decadenza dal potere di quest'ultima di sanzionare la stessa pratica.

Sulle spese

- 92 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 (Decima 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 101 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 dell'asserita violazione e, dall'altro, sanziona l'inosservanza di tale termine con l'annullamento del provvedimento finale di detta autorità in esito alla procedura d'infrazione, nonché con la decadenza dal potere di quest'ultima di sanzionare la stessa pratica.

Firme

Per copia conforme,
Lussemburgo, 19. 12. 2025 Per il Cancelliere.
Eleonora Sartori
Eleonora Sartori
Amministratrice