

Causa C-308/09**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

15 aprile 2019

Giudice del rinvio:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Romania)

Data della decisione di rinvio:

14 febbraio 2019

Ricorrente:

Consiliul Concurenței

Resistente:

Whiteland Import Export SRL

Oggetto del procedimento principale

Ricorso presentato dal Consiliul Concurenței (Autorità garante della concorrenza, Romania) dinanzi alla Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal (Alta corte di cassazione e di giustizia – sezione del contenzioso amministrativo e tributario, Romania; in prosieguo l'«Alta Corte») avverso la sentenza civile della Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest, Romania) che ha accolto il ricorso amministrativo presentato dalla Whiteland Import Export SRL ed ha annullato la decisione n. 13 del 14 aprile 2014 dell'Autorità garante della concorrenza nella parte in cui riguardava la società ricorrente.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Viene richiesta, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, l'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE e dell'articolo 101 TFUE, al fine di stabilire la conformità a tali disposizioni di una normativa nazionale secondo la quale soltanto l'atto formale di avvio di un'indagine su una pratica anticoncorrenziale costituisce un atto di

interruzione della prescrizione e non anche gli atti successivi nel corso di tale procedura.

Questione pregiudiziale

Se l'articolo 4, paragrafo 3, TUE e l'articolo 101 TFUE debbano essere interpretati nel senso che 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 (CE) n. 1/2003 ed 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.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

L'articolo 4, paragrafo 3, TUE e l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE

L'articolo 25 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato

Disposizioni nazionali richiamate

Legea concurenței nr. 21/1996 (Legge n. 21/1996 sulla concorrenza) ripubblicata nel Monitorul Oficial, Parte I, n. 742 del 16 agosto 2005, l'articolo 5, paragrafo 1 e gli articoli 58 e 59, nella versione in vigore alla data dei fatti. Inoltre, le stesse disposizioni vengono richiamate nella versione in vigore al momento in cui è stata emessa la decisione impugnata e presa in considerazione dal giudice di merito, diventati a seguito della modifica della legge e della sua ripubblicazione nel Monitorul Oficial al României, Parte I, n. 240 del 3 aprile 2014, l'articolo 5, paragrafo 1 e gli articoli 61 e 62, e nell'attuale versione in vigore, successiva alla decisione del giudice di merito, in cui sono diventati l'articolo 5, paragrafo 1 e gli articoli 63 e 64, in seguito alla modifica della legge e alla sua ripubblicazione nel Monitorul Oficial al României, Parte I, n. 153 del 29 febbraio 2016. Il citato articolo 5 prevede, tra l'altro, il divieto di accordi tra imprese aventi ad oggetto o per effetto di limitare, ostacolare o falsare la concorrenza nel mercato rumeno, in particolare quelli che determinano direttamente o indirettamente il prezzo di vendita o di acquisto. Il diritto dell'Autorità garante della concorrenza di infliggere sanzioni per fatti come quelli posti a carico della resistente si prescrive, ai sensi dell'articolo 58 (divenuto articolo 61, ora articolo 63), paragrafo 1, lettera b), nel termine di 5 anni che, ai sensi del paragrafo 2 dello stesso articolo, inizia a decorrere dalla data dell'ultimo atto o fatto anticoncorrenziale in questione.

L'articolo 59 (divenuto articolo 62) prevedeva, in sostanza, che qualsiasi azione intrapresa dall'Autorità garante della concorrenza ai fini di un esame preliminare o ai fini dell'avvio di un'indagine relativa ad una specifica violazione di legge interrompeva il decorso dei termini di prescrizione; tali azioni ricomprendono in particolare le richieste di informazioni, l'ordine di avviare un'indagine e l'avvio di procedimenti giudiziari. Lo stesso articolo, diventato, nell'attuale versione della legge, l'articolo 64, stabilisce ora che «qualsiasi azione intrapresa dall'Autorità garante della concorrenza ai fini di un esame preliminare o dell'accertamento di una violazione di legge interrompe il decorso dei termini di prescrizione»; tali azioni ricomprendono principalmente le richieste di informazioni, l'ordine di aprire un'indagine, lo svolgimento di ispezioni e la notifica della relazione di indagine.

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Il 7 settembre 2009, l'Autorità garante della concorrenza ha avviato d'ufficio quattro indagini sul mercato della vendita al dettaglio dei prodotti alimentari nei confronti di più imprese, tra le quali anche la resistente Whiteland Import Export SRL.
- 2 Il 12 agosto 2014, l'Autorità garante della concorrenza ha notificato alla resistente la relazione di indagine ed il 23 ottobre 2014 si sono svolte le audizioni dinanzi all'Autorità in seduta plenaria. Il 9 dicembre 2014, l'Autorità garante della concorrenza, nell'ambito delle proprie deliberazioni, ha approvato la minuta della sentenza e, con la decisione n.13 del 14 aprile 2015, ha accertato che la resistente, insieme a più imprese, ha concluso accordi anticoncorrenziali per falsare od ostacolare la concorrenza sul mercato stabilendo il prezzo di vendita/rivendita dei prodotti dei fornitori in violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della legge n. 21/1996 sulla concorrenza e dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, infliggendole un'ammenda di 2 324 484 lei rumeni (RON), pari allo 0,55% del fatturato realizzato nel 2013.
- 3 Avverso tale decisione, la resistente ha presentato ricorso dinanzi alla Curtea de Apel București – Secția a VIII – a de contencios administrativ și fiscal (Corte d'appello di Bucarest – sezione VIII del contenzioso amministrativo e tributario) chiedendone l'annullamento nella parte in cui la riguardava. La ricorrente ha innanzitutto sollevato, insieme ad altri motivi di illegittimità, che non sono stati esaminati dal giudice di merito, l'eccezione relativa alla prescrizione del diritto di irrogare la sanzione.
- 4 Con sentenza del 19 gennaio 2016, la Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest) ha accertato la prescrizione del diritto dell'Autorità garante della concorrenza di irrogare la sanzione amministrativa ed ha disposto l'annullamento della decisione n. 13 del 14 aprile 2015 dell'Autorità garante della concorrenza, nella parte in cui riguarda la ricorrente, esonerando quest'ultima dal pagamento dell'ammenda.

- 5 Il giudice di merito ha ritenuto che il termine di prescrizione di 5 anni di cui all'articolo 61, paragrafo 1, lettera b), della legge n. 21/1996 sulla concorrenza ha cominciato a decorrere dal 15 luglio 2009, data in cui, secondo quanto accertato dall'Autorità garante della concorrenza, è stato compiuto l'ultimo atto anticoncorrenziale da parte della ricorrente, e che tale termine è stato interrotto il 7 settembre 2009, con l'ordine di avviare l'indagine, facendo così iniziare un nuovo termine di 5 anni.
- 6 Il giudice di merito ha ritenuto che l'articolo 62, paragrafo 1, della legge n. 21/1996 sulla concorrenza, secondo il quale «qualsiasi azione intrapresa dall'Autorità garante della concorrenza ai fini di un esame preliminare o ai fini dell'avvio di un'indagine relativa ad una specifica violazione di legge» avrebbe l'effetto di interrompere il termine di prescrizione, vada interpretato in modo restrittivo e le azioni elencate a titolo esemplificativo nel paragrafo 2 della stessa disposizione di legge possono essere interpretati soltanto ad integrazione ed a sostegno del paragrafo 1, non potendosi discostare dalla definizione giuridica data dal legislatore ai casi di interruzione. Di conseguenza, tale effetto interruttivo della prescrizione non è stato riconosciuto agli atti dell'Autorità garante della concorrenza successivi all'avvio dell'indagine.
- 7 Il giudice di merito ha ritenuto inapplicabile l'articolo 25 del regolamento (CE) n. 1/2003, in quanto riguarda soltanto i casi in cui la Commissione avvia un'indagine.
- 8 La Curtea de Apel (Corte d'appello) ha constatato che il termine di prescrizione è scaduto il 7 settembre 2014, cosicché il diritto del ricorrente di irrogare la sanzione era prescritto al momento della deliberazione del 9 dicembre 2014 e dell'adozione della decisione del 14 aprile 2015.
- 9 Considerato che il giudice di merito ha erroneamente assunto, quale data dell'ultimo atto anticoncorrenziale compiuto dalla Whiteland Import Export SRL, il 15 luglio 2009 anziché il 31 dicembre 2009, e che ha erroneamente interpretato le disposizioni sull'interruzione della prescrizione di cui alla legge n. 21/1996, l'Autorità garante della concorrenza ha proposto ricorso avverso la sentenza della Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest) dinnanzi al giudice del rinvio.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 10 Secondo l'Autorità garante della concorrenza, le azioni che interrompono il decorso del termine di prescrizione sono costituite da qualsiasi misura procedimentale adottata per accertare l'infrazione, cosicché l'ordine di avviare un'indagine non costituisce l'ultimo atto che interrompe il decorso del termine di prescrizione. L'espressione «ai fini dell'avvio di un'indagine» di cui all'articolo 62, paragrafo 1, della legge, non può essere intesa nel senso che si riferisce soltanto all'emissione dell'ordine di avviare l'indagine, poiché il senso è quello di una vera e propria indagine relativa alle violazioni di legge, e gli atti che

interrompono il termine di prescrizione di cui all'articolo 62, paragrafo 2, della legge, vengono elencati a titolo esemplificativo e non esaustivo; una prova in tal senso è l'uso, nel paragrafo 2 dell'articolo 62, dell'espressione «principalmente» che precede la rispettiva elencazione.

- 11 Pertanto, l'interpretazione secondo la quale l'ordine di avviare l'indagine costituisce l'ultimo atto interruttivo del termine di prescrizione estintiva comporta un'applicazione non uniforme delle pertinenti disposizioni nazionali ed europee. Se la Commissione europea avesse essa stessa indagato sulla violazione in questione dell'articolo 101 TFUE, i casi di interruzione della prescrizione sarebbero stati applicati ai sensi dell'articolo 25 del regolamento (CE) n. 1/2003, secondo il quale le azioni interruttive del termine di prescrizione sono quelle intraprese ai fini dell'accertamento dell'infrazione.
- 12 Pertanto, l'Autorità garante della concorrenza ha chiesto al giudice del rinvio di presentare dinanzi alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale, la quale sarebbe ammissibile in quanto la realizzazione degli obiettivi del trattato impone che le norme di diritto dell'Unione siano applicate in maniera efficace e con effetti identici sull'intero territorio dell'Unione.
- 13 A suo avviso, l'interpretazione data dalla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest) alle disposizioni nazionali sulla prescrizione del diritto di applicare sanzioni in materia di concorrenza osta all'effetto utile delle norme sulla concorrenza previste dal trattato.
- 14 Inoltre, un rinvio pregiudiziale alla Corte sarebbe utile in quanto in seguito alla decisione n. 13 del 14 aprile 2015, dinanzi alla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest) sarebbero stati depositati 10 fascicoli, in 5 dei quali è stata rilevata la prescrizione del diritto di applicare la sanzione, mentre negli altri 5 è stata confermata la decisione impugnata.
- 15 La Whiteland Import Export SRL ritiene che l'articolo 25 del regolamento (CE) n. 1/2003 si applichi soltanto in caso di sanzioni irrogate dalla Commissione sulla base degli articoli 101 e 102 TFUE, e non anche in caso di sanzioni irrogate dalle autorità nazionali garanti della concorrenza. Di conseguenza, la domanda di rinvio pregiudiziale alla Corte deve essere respinta in quanto riguarda l'interpretazione di alcune disposizioni nazionali e non del diritto dell'Unione. Inoltre, tali disposizioni nazionali non sarebbero norme di diritto sostanziale che possono costituire oggetto di una qualche armonizzazione a livello dell'Unione, bensì norme di diritto procedurale che rientrano esclusivamente nell'ambito del diritto nazionale.
- 16 Secondo la resistente, l'assenza nel regolamento (CE) nr. 1/2003 di sanzioni per l'applicazione da parte di un'autorità nazionale garante della concorrenza dell'articolo 101 TFUE sarebbe proprio espressione del principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri.

- 17 In materia di sanzioni, non sarebbe attualmente necessario allineare le disposizioni legislative nazionali a quelle dell'Unione, in quanto le autorità nazionali garanti della concorrenza agiscono esclusivamente sulla base delle norme disponibili nella legislazione interna.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 18 Il giudice del rinvio rileva che pronunciandosi sul ricorso dovrà emettere una decisione definitiva la quale, secondo il diritto interno, non è soggetta ad alcuna impugnazione.
- 19 Il medesimo giudice ritiene che nell'esaminare il ricorso dovrà stabilire, in via definitiva, se nel caso di specie si applichino gli articoli 61 e 62 della legge n. 21/1996 sulla concorrenza nel senso accolto dal giudice di merito, vale a dire che qualsiasi azione intrapresa dall'Autorità garante della concorrenza ai fini di un esame preliminare o ai fini dell'avvio di un'indagine relativa ad una specifica violazione di legge interrompe il decorso dei termini di prescrizione di cui all'articolo 61, oppure se tali articoli debbano essere applicati, anche alla luce dell'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, e dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in maniera conforme alle disposizioni di cui all'articolo 25, paragrafo 3 del regolamento (CE) nr. 1/2003, secondo il quale il termine della prescrizione è interrotto da qualsiasi atto compiuto ai fini dell'accertamento o della repressione di un'infrazione.
- 20 Il regolamento (CE) n. 1/2003 non disciplina esplicitamente i termini di prescrizione per quanto riguarda l'applicazione di sanzioni da parte delle autorità della concorrenza degli Stati membri nell'ambito delle indagini da esse effettuate, né l'interruzione di tali termini; è soltanto con riferimento all'interruzione dei termini di prescrizione che rientrano nelle competenze della Commissione, che l'articolo 25, paragrafo 3, del regolamento prevede che il decorso del termine di prescrizione è interrotto da qualsiasi atto dell'autorità garante della concorrenza di uno Stato membro destinato all'accertamento o alla repressione di un'infrazione.
- 21 In tali circostanze, il giudice del rinvio rileva, da un lato, che è possibile sostenere che, in forza del principio dell'autonomia procedurale, gli Stati membri siano liberi di regolamentare gli aspetti legati ai termini di prescrizione nell'applicazione delle sanzioni da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza.
- 22 Dall'altro lato, dopo aver richiamato, in successione, l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, i considerando 1, 8 e 11 del regolamento n. 1/2003, i punti da 20 a 22 della sentenza della Corte del 11 giugno 2009, X, C-429/07, l'articolo 35, paragrafo 1 del regolamento n. 1/2003 e i punti da 19 a 24 della sentenza della Corte del 14 giugno 2011, Pfeiderer, C-360/09, il giudice del rinvio conclude che le modalità procedurali stabilite dagli Stati membri non devono pregiudicare l'obiettivo del regolamento n. 1/2003, che è quello di garantire l'effettiva applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE da parte delle autorità garanti della concorrenza, e che i

meccanismi di cooperazione tra la Commissione, le autorità nazionali garanti della concorrenza e i giudici nazionali rientrano nell'ambito di applicazione del principio generale della leale cooperazione.

- 23 L'Alta Corte rileva che gli articoli 61 e 62 (ex 58 e 59) in questione sono stati inseriti nella legge n. 21/1996 con Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 121/2003 (decreto legge n. 121/2003) al fine, come esposto nel preambolo di quest'ultimo, di attuare l'acquis comunitario in materia di concorrenza e per la conclusione provvisoria delle negoziazioni sul capitolo relativo alla politica della concorrenza. Tuttavia, con riferimento all'interruzione del termine di prescrizione, tali articoli hanno previsto che quest'ultima si verifica mediante qualsiasi azione dell'Autorità garante della concorrenza diretta ad una verifica preliminare o all'avvio di un'indagine, nonostante le norme di diritto dell'Unione facciano riferimento a qualsiasi atto della Commissione o dell'autorità garante della concorrenza di uno Stato membro destinato all'accertamento o alla repressione di un'infrazione.
- 24 In tale contesto, l'Alta Corte osserva che, in seguito alla decisione impugnata, gli articoli 61 e 62 in questione sono stati modificati dall'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (decreto legge n. 31 del 2015) e attualmente l'ultimo di tali articoli, che nel frattempo è diventato l'articolo 64 della legge, stabilisce che «qualsiasi azione intrapresa dall'Autorità garante della concorrenza ai fini di un esame preliminare o ai fini dell'accertamento di una violazione di legge interrompe il decorso dei termini di prescrizione». La motivazione di tale decreto legge affermava che le modifiche erano necessarie in quanto «occorreva disciplinare d'urgenza, a livello nazionale, un quadro normativo che assicurasse il pieno rispetto degli obblighi dell'Autorità garante della concorrenza nei confronti della Commissione europea e delle autorità nazionali per la concorrenza in virtù del regolamento del Consiglio (CE) nr. 1/2003», mentre per quanto riguarda le modifiche e le integrazioni apportate all'articolo 61 e all'articolo 62, è stato rilevato che esse «hanno il ruolo di evitare confusioni per quanto riguarda la prescrizione del diritto ad agire e del diritto dell'Autorità garante della concorrenza di irrogare sanzioni».
- 25 La questione dell'interpretazione delle disposizioni di diritto interno relative all'interruzione del termine di prescrizione in maniera conforme alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1/2003, per quanto riguarda le competenze della Commissione, si pone a maggior ragione in quanto, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1/2003, l'avvio di un procedimento da parte della Commissione per l'adozione di una decisione priva le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri della competenza ad applicare gli articoli 101 e 102 del trattato, anche qualora un'autorità garante della concorrenza di uno Stato membro stia già svolgendo un procedimento e, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 3, del medesimo regolamento, la prescrizione riguardante l'imposizione di ammende o di penali di mora da parte della Commissione 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.

- 26 L'interpretazione restrittiva adottata dal giudice di merito potrebbe portare ad un'applicazione non uniforme delle disposizioni in materia di concorrenza a seconda che l'indagine sia stata avviata dalla Commissione o dall'autorità nazionale garante della concorrenza.
- 27 Richiamando la prassi non uniforme dei giudici di merito in tale materia e constatando che ricorrono le condizioni previste dall'articolo 267 TFUE e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sui requisiti per la presentazione di una domanda di pronuncia pregiudiziale, l'Alta Corte rileva che occorre chiedersi se il giudice nazionale possa interpretare la norma nazionale in senso letterale o sia obbligato dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, qualora l'autorità garante della concorrenza applichi una sanzione ai sensi dell'articolo 101 TFUE, a conferire alla legge nazionale un significato più ampio di quello che risulta dai termini utilizzati dal legislatore; interpretazione che sia conforme all'articolo 25, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1/2003.