

Cauza C-510/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

8 august 2023

Instanța de trimitere:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italia)

Data deciziei de trimitere:

2 august 2023

Reclamantă:

Trenitalia SpA

Pârâtă:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Obiectul procedurii principale

Acțiune introdusă la Tribunale amministrativo per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, denumit în continuare „TAR Lazio”) de societatea Trenitalia, prin care se solicită anularea deciziei adoptate de Autorità garante della concorrenza e del mercato (Autoritatea pentru protecția concurenței și a pieței, denumită în continuare „AGCM”) prin care aceasta din urmă a obligat această societate la plata unei amenzi pentru că a recurs la o practică comercială neloială interzisă de Codul consumului.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Trimiterea preliminară dispusă de TAR Lazio, în temeiul articolului 267 TFUE, privește interpretarea dreptului Uniunii, în special a articolului 11 din Directiva 2005/29, în contextul aplicării articolului 14 din Legea nr. 689 din 24 noiembrie 1981 în cazul procedurilor de investigație privind încălcările în detrimentul consumatorilor.

Întrebarea preliminară

„Articolul 11 din Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005, interpretat în lumina principiilor protecției consumatorilor și efectivității acțiunii administrative, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea care rezultă din aplicarea articolului 14 din Legea nr. 689 din 24 noiembrie 1981, astfel cum a fost interpretată în jurisprudență, care impune Autorità garante della concorrenza e del mercato [Autorității pentru protecția concurenței și a pieței] să inițieze procedura de investigație pentru constatarea unei practici comerciale neloiale într-un termen de decădere de 90 de zile de la data la care autoritatea a luat cunoștință de elementele esențiale ale încălcării, aceste elemente putându-se limita la prima sesizare a încălcării?”

Dreptul Uniunii invocat

Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005, în special articolul 11

Dreptul național invocat

Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Decretul legislativ nr. 206 din 6 septembrie 2005, denumit în continuare „Codul consumului”):

Articolul 27 (versiunea în vigoare la momentul deschiderii investigației):

„1. Autorità garante della concorrenza e del mercato [Autoritatea pentru protecția concurenței și a pieței], denumită în continuare „autoritatea”, exercită competențele prevăzute de prezentul articol, de asemenea, în calitate de autoritate competentă pentru punerea în aplicare a Regulamentului 2006/2004/CE al Parlamentului European și al Consiliului din 27 octombrie 2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului, în limitele dispozițiilor legale.

1 bis. Chiar în sectoarele reglementate, în temeiul articolului 19 alineatul 3, competența de a interveni împotriva comportamentelor profesioniștilor care constituie o practică comercială neloială, fără a aduce atingere respectării reglementării în vigoare, revine cu titlu exclusiv Autorità garante della concorrenza e del mercato [Autorității pentru protecția concurenței și a pieței], care o exercită pe baza competențelor prevăzute la prezentul articol, după obținerea avizului autorității de reglementare competente.

2. Autoritatea, fie din oficiu, fie la cererea oricărei persoane sau organizații interesate, interzice continuarea practicilor comerciale neloiale și elimină efectele acestora. În acest scop, autoritatea utilizează, de asemenea, puterile de anchetă și de executare a legislației prevăzute în Regulamentul 2006/2004/CE menționat în

ceea ce privește încălcările care nu au caracter transfrontalier. [...] Intervenția autorității este independentă de aspectul dacă consumatorii sunt pe teritoriul statului membru în care se află sediul profesionistului sau pe teritoriul unui alt stat membru. [...]

3. Autoritatea poate dispune, printr-o decizie motivată, suspendarea provizorie a practicilor comerciale neloiale, în cazul în care există o urgență deosebită. În orice caz, aceasta informează profesionistul cu privire la deschiderea investigației [...].

9. Prin decizia de interzicere a practicii comerciale neloiale, autoritatea dispune, de asemenea, aplicarea unei sancțiuni administrative pecuniare cuprinse între 5 000,00 de euro și 5 000 000 de euro, ținând seama de gravitatea și de durata încălcării. [...]

11. Autoritatea pentru protecția concurenței și a pieței reglementează, printr-un regulament propriu, procedura de investigație, astfel încât să asigure respectarea principiului contradictorialității, cunoașterea deplină a faptelor și consemnarea într-un proces-verbal [...]

13. Pentru amenzile administrative aplicate ca urmare a încălcării prezentului decret se respectă, în măsura în care acestea sunt aplicabile, dispozițiile care figurează în capitolul I secțiunea I, precum și dispozițiile articolelor 26, 27, 28 și 29 din Legea nr. 689 din 24 noiembrie 1981, cu modificările ulterioare. [...]"

Articolul 27 alineatul 1 (versiunea rezultată în urma modificării din 2021):

„1. Autoritatea pentru protecția concurenței și a pieței, denumită în continuare «autoritatea», exercită competențele prevăzute de prezentul articol, de asemenea, în calitate de autoritate competentă, în conformitate cu Regulamentul (UE) 2017/2394 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2017 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure respectarea legislației în materie de protecție a consumatorului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004, în limitele dispozițiilor legale [...]"

Legge 24 novembre 1981, n. 689, „Modifiche al sistema penale” (Legea nr. 689 din 24 noiembrie 1981, „Modificări ale sistemului penal”):

Articolul 12

„Dispozițiile prezentului capitol sunt respectate, în măsura în care sunt aplicabile și cu excepția cazului în care se prevede altfel, în privința tuturor încălcărilor pentru care se prevede sancțiunea administrativă constând în plata unei sume de bani, chiar dacă o astfel de sancțiune nu este prevăzută ca alternativă la o sancțiune de natură penală. [...]"

Articolul 14

„Atunci când este posibil, încălcarea trebuie notificată imediat atât contravenientului, cât și persoanei obligate în solidar la plata sumei datorate ca urmare a încălcării respective.

În cazul în care nu a fost efectuată notificarea imediată a încălcării către toate persoanele menționate la alineatul anterior sau către o parte dintre acestea, detaliile cu privire la încălcare trebuie notificate persoanelor interesate care au reședința pe teritoriul Republicii în termen de 90 de zile și celor care au reședința în străinătate în termen de 360 de zile de la constatarea încălcării.

[...]

Obligația de plată a sumei datorate pentru încălcare se stinge față de persoana care nu a fost notificată cu privire la încălcare în termenul stabilit.”

Articolul 28

„Dreptul de a percepe sumele datorate pentru încălcările prevăzute de prezenta lege se prescrie în termen de 5 ani de la data săvârșirii încălcării.

Întreruperea termenului de prescripție este reglementată de dispozițiile Codului civil.”

Delibera Agcm 1° aprile 2015, n. 25411 „Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela del consumatore” (Decizia AGCM nr. 25411 din 1 aprilie 2015 „Regulamentul privind procedurile de investigație în domeniul protecției consumatorilor”):

Articolul 6

„1. După ce a evaluat informațiile aflate în posesia sa și informațiile care i-au fost aduse la cunoștință prin cererea de intervenție menționată la articolul 4, persoana responsabilă de procedură inițiază investigația pentru a verifica existența unei publicități înșelătoare sau comparative nelegale, astfel cum se prevede în Decretul legislativ privind publicitatea înșelătoare, sau a unor practici comerciale neloiale, astfel cum se prevede în Codul consumului. Deschiderea investigației se dispune în termen de 180 de zile de la primirea cererii de intervenție, termen care se întrerupe în cazul unei cereri de informații până la primirea acestora.

2. Persoana responsabilă de procedură comunică părților deschiderea investigației și informează celelalte părți interesate care au depus o cerere de intervenție în temeiul articolului 4 [...].”

Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Trenitalia (denumită în continuare „reclamanta”) este o societate publică deținută integral de Ferrovie dello Stato Italiane [al cărei capital este, la rândul său, deținut în întregime de Ministero dell’economia e delle finanze (Ministerul Economiei și

Finanțelor)]. În anul 2017, AGCM a stabilit existența unei practici comerciale neloiale în detrimentul consumatorilor, aplicată de către reclamantă, principala societate de transport feroviar de călători din Italia. În special, sistemul de căutare pentru achiziționarea biletelor de tren pe internet și la automatele automate pentru bilete nu ar fi indicat consumatorilor soluțiile de călătorie cu trenuri regionale, indicându-le în principal pe cele cu trenuri de mare viteză (mai scumpe).

- 2 Astfel, începând cu anul 2011, AGCM a primit mai multe sesizări în acest sens din partea consumatorilor. Ca urmare a acestor sesizări, la 21 octombrie 2016, AGCM a adăugat la dosar un suport informatic cu toate simulările efectuate, între sfârșitul lunii august și sfârșitul lunii septembrie 2016, de către funcționarii săi cu ocazia achiziționării de bilete *online* pe website-ul Trenitalia. La 15 noiembrie 2016, AGCM a notificat reclamantei decizia de deschidere a procedurii. În aceeași zi, aceasta a efectuat un control la sediul societății care a avut ca rezultat obținerea de documente. Avocații reclamantei au avut posibilitatea de a consulta dosarul în mai multe rânduri și au putut depune memorii în apărare. În plus, reclamanta a fost ascultată în cadrul unei audieri.
- 3 În urma unei îndelungate investigații, AGCM a adoptat, la 19 iulie 2017, o decizie de sancționare a reclamantei, prin care a aplicat o sancțiune pecuniară semnificativă (5 000 000 de euro). Potrivit AGCM, practica neloială ar fi fost inițiată în anul 2012, și anume odată cu implementarea completă a sistemului informatic de căutare pentru achiziționarea de bilete de tren și ar fi fost încă în curs în anul 2017, când a fost adoptată decizia de sancționare.
- 4 Reclamanta a contestat această decizie, solicitând anularea acesteia pentru motivul că AGCM ar fi inițiat cu întârziere procedura de constatare a încălcării, și anume după expirarea termenului de 90 de zile prevăzut la articolul 14 din Legea nr. 689/1981.

Argumentele esențiale ale părților din procedura principală

- 5 Potrivit reclamantei, faza premergătoare – și anume faza anterioară comunicării deschiderii procedurii, în cursul căreia AGCM, fără dezbateri în contradictoriu, adună primele dovezi circumstanțiale pentru a verifica existența efectivă a încălcării – ar fi durat mai mult de 4 ani, în cursul cărora AGCM nu ar fi efectuat niciun act de verificare a sesizărilor primite. În plus, obținerea datelor efectuată în luna octombrie a anului 2016 ar demonstra relativa simplitate a investigațiilor care trebuie efectuate, consolidând teza inerției nelegale a AGCM și, prin urmare, a încălcării articolului 14 din Legea nr. 689/1981.
- 6 Potrivit reclamantei, comportamentul AGCM ar fi de asemenea vădit contrar articolului 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”) și articolului 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) în măsura în care s-ar aduce atingere dreptului la apărare, precum și încrederii legitime a părții acuzate, care nu ar putea face obiectul unei proceduri

de sancționare atunci când notificarea încălcării se efectuează în afara termenului de 90 de zile.

- 7 AGCM apreciază, în schimb, că termenul de decădere de 90 de zile nu este aplicabil procedurilor în materie de protecție a consumatorilor. Singura obligație prevăzută ar fi, astfel, de a deschide investigația într-un termen rezonabil care începe să curgă de la momentul la care s-a luat cunoștință de încălcare. În speță, acesta ar fi fost respectat, ținând seama de discontinuitatea sesizărilor privind faptele care fac obiectul investigației, de natură să impună o apreciere atentă pentru a verifica dacă nu era vorba despre o disfuncționalitate ocazională, ci despre o practică interzisă. În plus, ultimul act din faza premergătoare ar fi fost efectuat la 21 octombrie 2016, și anume, în orice caz, cu mai puțin de 90 de zile înainte de deschiderea procedurii.

Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare

- 8 Instanța de trimitere arată că, pe baza unei jurisprudențe recente, care este în prezent bine stabilită, se consideră că termenul de 90 de zile prevăzut la articolul 14 din Legea nr. 689/1981 este aplicabil deschiderii procedurii de investigație a AGCM. Această interpretare, care conferă o protecție sporită autorilor unor comportamente ilicite în detrimentul consumatorilor, se întemeiază pe calificarea cvasipenală a sancțiunilor aplicate de AGCM. Din această calificare rezultă că principiile prevăzute la articolul 6 din CEDO și la articolul 41 din cartă, care impun notificarea imediată a încălcării („în cel mai scurt termen”, potrivit formulării CEDO), trebuie respectate pentru a asigura egalitatea armelor și pentru a evita ca timpul scurs să fie în detrimentul acuzatului.
- 9 Rezultă că, după finalizarea fazei premergătoare, AGCM este obligată să transmită notificarea cu privire la încălcare în termen de 90 de zile, prin comunicarea actului privind deschiderea investigației. Termenul de 90 de zile nu începe în mod necesar să curgă de la prima sesizare cu privire la încălcare, ci de la încheierea constatării efectuate în cursul fazei premergătoare, și anume de la finalizarea adunării elementelor de fapt necesare pentru notificarea încălcării. Concluzia privind constatarea face obiectul unei aprecieri de către instanța administrativă (care se pronunță cu privire la legalitatea măsurilor, inclusiv a sancțiunilor, adoptate de AGCM), care poate examina dacă, la o anumită dată, notificarea încălcării ar fi putut fi formulată în mod rezonabil.
- 10 Instanța de trimitere arată însă că, în cazul în care articolul 14 din Legea nr. 689/1981 este aplicat în mod mecanic, orice depășire, chiar și cu o singură zi, a termenului de notificare conduce la anularea pe cale jurisdicțională a deciziei AGCM, determinând astfel, în esență, nulitatea acțiunii AGCM. În plus, în conformitate cu principiul *ne bis in idem* (care este relevant în temeiul articolului 50 din cartă), nu este posibil să se redeschidă ulterior o nouă investigație pentru aceeași practică, nici măcar în cazurile de încălcare

permanentă, și anume în cazurile în care întreprinderea nu a încetat niciodată practica comercială neloială.

- 11 În continuare, instanța de trimitere amintește că articolul 27 din Codul consumului constituie punerea în aplicare a articolului 11 din Directiva 2005/29, care stabilește obligația statelor membre de a asigura existența unor „mijloace adecvate și eficiente de combatere a practicilor comerciale neloiale”. Cu toate acestea, nicio dispoziție a directivei nu prevede un termen de decădere pentru deschiderea investigației, iar un astfel de termen nu pare să fie indicat nici în celelalte acte normative privind protecția consumatorilor.
- 12 Aceasta subliniază de asemenea complexitatea activității AGCM, care trebuie să efectueze deja un număr considerabil de controale în faza premergătoare pentru a putea formula notificarea încălcării în mod corect. Potrivit instanței de trimitere, există un paralelism clar între măsurile de sancționare adoptate de AGCM în materie de protecție a consumatorilor și cele referitoare la încălcări ale normelor antitrust. În această privință, aceasta arată că Comisia Europeană este obligată să încheie procedura (înțeleasă ca faza premergătoare și faza investigației propriuzise) într-un termen rezonabil (cauza C-254/99, 15 octombrie 2002, ECLI:EU:C:2002:582). Potrivit instanței de trimitere, acest principiu trebuie aplicat prin analogie în domeniul protecției consumatorilor, întrucât armonizarea în materia practicilor comerciale neloiale urmărește să „proteje[ze] în mod direct interesele economice ale consumatorilor [și] în mod indirect [concrenții] [...] oferind [...] garanția unei concurențe loiale” pe piață [considerentul (8) al Directivei 2005/29/CE].
- 13 Prin urmare, având în vedere că procedurile de investigație ale AGCM prezintă dificultăți obiective, este clar că impunerea strictă a unui termen de decădere este de natură să împiedice activitatea de protecție a consumatorilor, cu riscul de a aduce atingere aplicării corecte a dreptului național și a dreptului Uniunii în acest domeniu.
- 14 În plus, aplicarea strictă a articolului 14 din Legea nr. 689/1981 ar putea afecta și autonomia AGCM. Astfel, impunerea unui termen de decădere de 90 de zile conduce, în practică, la obligația de a iniția investigații pe baza unui criteriu pur cronologic, reducând astfel marja de apreciere a AGCM. În plus, aceasta ar fi obligată să continue în paralel o serie de proceduri care, din cauza numărului lor mare, ar putea pune în pericol succesul investigațiilor, lăsând în mare parte nepedepsite anumite practici neloiale.
- 15 În ceea ce privește dreptul la apărare al întreprinderii, instanța de trimitere arată mai întâi că calificarea drept cvasipenale a sancțiunilor aplicate de AGCM (pe baza principiilor stabilite în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, așa-numitele „criterii Engel”) conduce în mod logic la respectarea garanțiilor, inclusiv a garanțiilor procedurale, prevăzute la articolul 6 din CEDO și la articolul 41 din cartă. În special, printre acestea figurează obligația autorității publice de a încheia procedura cu celeritate, inițiind cât mai curând posibil

dezbateră contradictorie cu persoana care trebuie sancționată pentru a-i permite o apărare adecvată. Cu toate acestea, instanța de trimitere arată că articolul 14 din Legea nr. 689/1981, astfel cum a fost interpretat și aplicat, merge mai departe, stabilind o veritabilă prezumție absolută de încălcare a dreptului la apărare al profesionistului, legată de expirarea termenului de decădere, fără a fi necesar să se dovedească prejudiciul real cauzat de deschiderea tardivă a procedurii de investigație.

- 16 În același timp, instanța de trimitere arată că, în practică, notificarea tardivă a încălcării nu încalcă în mod necesar dreptul la apărare al întreprinderilor: astfel, cu excepția cazurilor specifice în care este demonstrată imposibilitatea de a prezenta AGCM un element de probă, trebuie să se observe că, pe parcursul fazei premergătoare, întreprinderile ar putea chiar obține un avantaj concurențial din săvârșirea încălcării.
- 17 Instanța de trimitere observă în continuare că tocmai natura penală, în sens larg, a sancțiunii este cea care justifică existența unei faze secrete, cu alte cuvinte fără dezbateri contradictorii, în cursul căreia AGCM trebuie să adune toate elementele necesare pentru a formula notificarea încălcării: astfel, limitarea fazei premergătoare la constatări sumare implică o comprimare nerezonabilă a acțiunii AGCM, care ar putea să nu fie în măsură să reconstituie în mod corect și complet încălcarea. În plus, deschiderea în mod excesiv de repede a procedurii sporește riscul ca AGCM să nu obțină elementele de probă necesare.
- 18 În ceea ce privește protecția încrederii legitime, instanța de trimitere arată că, întrucât momentul de la care trebuie calculat termenul de decădere nu este rigid, ci depinde de elemente punctuale de la caz la caz, precum caracterul complet sau incomplet al sesizării, acesta nu pare, în orice caz, să garanteze în mod adecvat încrederea legitimă a persoanelor sancționate. În plus, se argumentează adesea că lipsa de acțiune a AGCM ar aduce atingere intereselor publice, astfel încât termenul ar fi stabilit și pentru a impune o intervenție promptă, evitându-se astfel consolidarea așteptărilor întreprinderii. Cu toate acestea, aplicarea unui termen de decădere pentru deschiderea procedurii de investigație, în ceea ce privește un comportament ilicit încă în curs, pare contradictorie și illogică, din moment ce face practic imposibilă sancționarea de către AGCM a încălcărilor care continuă să aducă atingere interesului public.
- 19 În sfârșit, în ceea ce privește cerința securității juridice, instanța de trimitere arată că dreptul italian prevede deja, tocmai pentru a se evita ca notificările de încălcări să fie efectuate după o perioadă excesiv de lungă, un alt termen de prescripție de 5 ani de la încetarea comportamentului ilicit (articolul 28 din Legea nr. 689/1981).