



La Corte di Giustizia si pronuncia sulla normativa nazionale che consente ad un'ANC di differire unilateralmente il termine di chiusura della fase istruttoria della procedura d'infrazione a causa di circostanze che ne comportano un ampliamento dell'oggetto o del numero delle imprese interessate

21/01/2026



DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, SOCIETÀ, CONTENZIOSO

Marco Stillo

In data 15 gennaio 2026, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata nella Causa C-588/24, *Imballaggi Piemontesi Srl contro Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)*, sull'interpretazione degli articoli 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea nonché dell'articolo 6 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali

(CEDU). Tale domanda era stata presentata nell'ambito di una controversia tra la *Imballaggi Piemontesi Srl* ("Imballaggi Piemontesi") e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) relativamente alle sanzioni irrogate da quest'ultima per un'intesa anticoncorrenziale.

Questi i fatti.

In data 22 marzo 2017, l'AGCM aveva avviato una procedura d'infrazione nei confronti di 19 società, tra cui la



Imballaggi Piemontesi, al fine di accertare eventuali violazioni dell'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) per la loro partecipazione ad una presunta intesa nel mercato dei fogli in cartone ondulato. Tale procedura era stata successivamente estesa ad altre tre società per la loro partecipazione alla suddetta intesa nonché a quattro società, tra cui la Imballaggi Piemontesi, per la loro partecipazione ad un'altra presunta intesa nel mercato degli imballaggi.

Dopo che il termine per la conclusione del primo procedimento istruttorio, originariamente fissato al 31 maggio 2018, era stato differito al 31 dicembre 2018, il suo oggetto era stato esteso anche all'accertamento di possibili condotte di i) limitazione o controllo della produzione dei fogli in cartone ondulato, ii) definizione concordata del listino prezzi 2004, nonché iii) ripartizione di clienti nel contesto di eventuali gare da essi indette, in violazione dell'articolo 101 TFUE. Il termine per la sua conclusione, inoltre, era stato ulteriormente differito al 19 luglio 2019. Il procedimento istruttorio si era concluso il 17 luglio 2019 con l'accertamento, da parte dell'AGCM, del fatto che la Imballaggi Piemontesi aveva partecipato all'intesa nel mercato dei fogli in cartone ondulato, con la conseguente sanzione pari a circa 6 milioni di euro. La Imballaggi Piemontesi, pertanto, aveva proposto ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (TAR), che tuttavia lo aveva respinto.

Di conseguenza, la Imballaggi Piemontesi aveva interposto appello dinanzi al Consiglio di Stato (il "giudice del rinvio"), che lo aveva parzialmente accolto e aveva accolto anche il ricorso di primo grado limitatamente alla determinazione della sanzione. La

Imballaggi Piemontesi, inoltre, aveva proposto un ricorso diretto alla revocazione di quest'ultima sentenza dinanzi allo stesso giudice del rinvio che, alla luce della necessità di interpretare la normativa europea rilevante in materia, aveva deciso di sospendere il procedimento e di chiedere alla Corte di Giustizia se l'articolo 101 TFUE, letto alla luce del principio generale del diritto ad un buon andamento dell'amministrazione, dell'articolo 47¹ della Carta nonché del principio di effettività, debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che, nell'ambito di un procedimento diretto all'accertamento di una pratica anticoncorrenziale condotto da un'autorità nazionale garante della concorrenza (ANC), non prevede espressamente che il termine di conclusione della fase istruttoria del procedimento in questione, fissato da tale autorità nella comunicazione degli addebiti, abbia natura perentoria, cosicché la stessa può differirlo unilateralmente, con atti motivati, al sopravvenire di circostanze che ne determinino un ampliamento dell'oggetto o del numero delle imprese in esso coinvolte.

La Corte ha preliminarmente ricordato che le norme nazionali che fissano i termini procedurali in materia di accertamento delle infrazioni e di imposizione di sanzioni da parte delle ANC devono essere concepite in modo da creare un equilibrio tra, da un lato, gli obiettivi di garantire la certezza del diritto e la trattazione dei casi entro un termine ragionevole in quanto principi generali del diritto dell'Unione e, dall'altro, l'attuazione effettiva ed efficace degli articoli 101 e 102 TFUE, al fine di rispettare l'interesse pubblico ad evitare distorsioni nel funzionamento del

¹ L'articolo 47 della Carta, intitolato "Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale", dispone: "... Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia..."

mercato interno dovute ad accordi o pratiche anticoncorrenziali². A tale scopo, occorre considerare, in particolare, la durata del termine in questione nonché l'insieme delle modalità della sua applicazione, quali la data a partire dalla quale inizia a decorrere, le modalità adottate per dare inizio al suo decorso nonché quelle che consentono la sua sospensione o la sua interruzione³. Ai fini della fissazione dei limiti temporali ragionevoli che si applicano ai procedimenti condotti dalle ANC per sanzionare le pratiche anticoncorrenziali, inoltre, il principio della 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 in questione e di regalarsi di conseguenza⁴. Nel determinare i termini procedurali in materia di accertamento delle infrazioni e di imposizione di sanzioni da parte delle ANC, infine, gli Stati Membri possono prevedere non solo norme generali in materia di prescrizione applicabili alla procedura d'infrazione nel suo complesso, e bensì anche termini che disciplinino lo svolgimento di determinate fasi di tale procedura, che possono essere fissati da tali autorità caso per caso in funzione della complessità di ciascuna procedura d'infrazione, purché le norme nazionali ad essi relative siano conformi ai principi di certezza del diritto e di trattazione dei casi entro un termine ragionevole⁵.

Al fine di adempiere efficacemente il loro obbligo di applicare le norme europee in materia di concorrenza, le ANC devono essere in grado di attribuire un diverso grado di priorità alle denunce ad esse indirizzate, disponendo, a tal fine, di un ampio margine di discrezionalità⁶, non potendosi escludere che, in funzione della priorità da accordare ad una o a più procedure d'infrazione in corso, un'ANC

si veda costretta a differire temporaneamente l'istruttoria di un'altra procedura d'infrazione, e quindi il termine di conclusione della fase istruttoria di quest'ultima. I casi in materia di concorrenza, inoltre, richiedono di norma una complessa analisi materiale ed economica, di talché, in un numero significativo di casi di maggiore complessità, potrebbe rivelarsi indispensabile adottare numerosi atti e misure istruttorie al fine di procedere ad un'analisi del genere, che prolungherebbero necessariamente la durata della procedura d'infrazione⁷. Un regime nazionale di prescrizione che, per ragioni ad esso inerenti, osti in modo sistematico all'irrogazione di sanzioni effettive e dissuasive per infrazioni delle norme europee materia di concorrenza, infine, è atto a rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile la loro applicazione.

Tutto ciò premesso, pertanto, il divieto, per un'ANC, di differire il termine di conclusione della fase istruttoria di una procedura d'infrazione potrebbe essere tale da ostare all'irrogazione di sanzioni effettive e dissuasive per infrazioni all'articolo 101 o 102 TFUE. Un divieto del genere, infatti, potrebbe impedire a tale autorità di condurre un'indagine che copra tutti gli aspetti di una pratica anticoncorrenziale, obbligandola ad adottare una decisione sulla base di elementi potenzialmente incompleti al fine di non decadere dalla facoltà di sanzionare le imprese alle quali il termine di conclusione sia stato originariamente comunicato. Qualora ciò risulti necessario per essere in grado di irrogare sanzioni effettive e dissuasive per infrazioni alle norme europee in materia di concorrenza, pertanto, le ANC devono poter differire il termine di conclusione della fase istruttoria di detta procedura.

² CGUE 21.01.2021, Causa C-308/19, *Whiteland Import Export*, punto 49.

³ CGUE 30.01.2025, Causa C-511/23, *Caronte & Tourist*, punto 47.

⁴ *Ibidem*, punto 49.

⁵ *Ibidem*, punto 51.

⁶ *Ibidem*, punto 57.

⁷ CGUE 21.01.2021, Causa C-308/19, *Whiteland Import Export*, punto 56.

Il differimento di tale termine di conclusione non dovrebbe in ogni caso avere come conseguenza un superamento del termine ragionevole entro il quale la fase istruttoria della procedura d'infrazione deve essere conclusa. A tale riguardo, il carattere ragionevole del termine assunto per adottare un atto deve essere valutato in funzione dell'insieme delle circostanze proprie di ciascun caso e, segnatamente, della rilevanza della controversia per l'interessato, della complessità del procedimento e del comportamento delle parti coinvolte⁸. L'elencazione di detti criteri non è tuttavia tassativa, e la valutazione del carattere ragionevole del termine non richiede un esame sistematico delle circostanze del caso alla luce di ciascuno di essi quando la durata del procedimento risulti giustificata alla stregua di uno soltanto degli stessi, di talché la complessità del caso può essere considerata una valida giustificazione di un termine a prima vista troppo lungo⁹. Il carattere ragionevole di un termine, inoltre, non può essere stabilito facendo riferimento ad un limite massimo preciso, determinato astrattamente, e bensì deve essere valutato di volta in volta alla luce delle circostanze del caso concreto¹⁰.

Più in generale, un differimento del termine di conclusione della fase istruttoria della procedura d'infrazione non dovrebbe comportare una violazione dei diritti fondamentali delle imprese interessate¹¹, di talché, conformemente al principio della certezza nonché al requisito di prevedibilità che ne deriva, lo stesso deve essere comunicato all'impresa interessata il più presto possibile e, in ogni caso, prima della scadenza del termine di conclusione differito. Il differimento del termine di conclusione della fase istruttoria di una procedura d'infrazione, inoltre, deve essere debitamente motivato dal

sopravvenire delle circostanze che abbiano reso l'istruttoria più complessa rispetto a quanto l'ANC aveva ipotizzato al momento della sua fissazione. Il differimento, infine, deve poter essere oggetto, conformemente al principio di tutela giurisdizionale effettiva di cui all'articolo 47 della Carta, di un controllo giurisdizionale al fine di verificare se la delibera che differisce tale termine e che ne fissa uno nuovo sia stata adottata nel rispetto del principio del termine ragionevole e dei diritti della difesa dell'impresa interessata. Laddove un differimento del genere dovesse violare il principio del rispetto del termine ragionevole, ciò potrebbe giustificare l'annullamento di una decisione, adottata in esito ad un procedimento amministrativo basato sugli articoli 101 o 102 TFUE, soltanto qualora essa comporti altresì una violazione dei diritti della difesa dell'impresa interessata¹².

La facoltà di differire il termine di conclusione delle procedure d'infrazione agli articoli 101 e 102 TFUE condotte dalle ANC resta, in ogni caso, soggetta al limite massimo del termine assoluto di prescrizione la cui determinazione spetta agli Stati Membri, fatto salvo il rispetto dei principi di equivalenza e di effettività¹³.

Tutto ciò premesso, la Corte ha pertanto statuito che:

"L'articolo 101 TFUE, letto alla luce del principio generale del diritto ad un buon andamento dell'amministrazione, dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché del principio di effettività, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che, nell'ambito di un procedimento diretto all'accertamento di una pratica anticoncorrenziale condotto da un'autorità nazionale garante della

⁸ CGUE 28.02.2013, Causa C-334/12 RX-II, *Riesame Arango Jaramillo e a./BEI*, punto 28.

⁹ CGUE 25.01.2007, Cause riunite C-403/04 P e C-405/04 P, *Sumitomo Metal Industries e Nippon Steel/Commissione*, punto 117.

¹⁰ CGUE 28.02.2013, Causa C-334/12 RX-II, *Riesame Arango Jaramillo e a./BEI*, punto 29.

¹¹ CGUE 30.01.2025, Causa C-511/23, *Caronte & Tourist*, punto 62.

¹² CGUE 04.10.2024, Causa C-31/23 P, *Ferriere Nord/Commissione*, punto 150.

¹³ CGUE 21.01.2021, Causa C-308/19, *Whiteland Import Export*, punto 37.

concorrenza, non prevede espressamente che il termine di conclusione della fase istruttoria del procedimento in parola, fissato da tale autorità nella comunicazione degli addebiti, abbia natura perentoria, cosicché detta autorità può differire unilateralmente tale termine, con atti motivati sottoposti a controllo giurisdizionale, al sopravvenire di circostanze che determinino un

ampliamento dell'oggetto di detto procedimento o del numero delle imprese in esso coinvolte, a condizione che un siffatto differimento non abbia come conseguenza un superamento del termine ragionevole entro il quale tale fase istruttoria deve essere conclusa".

.



Marco Stillo

ASSOCIATE

m.stillo@dejalex.com

+39 02 72554.1

Via San Paolo 7
20121 – Milano

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

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

MOSCOW

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

