

L'effettività del diritto della concorrenza: il ruolo delle Autorità nazionali garanti della concorrenza e i profili evolutivi della disciplina

di Matteo Pignatti

Title: The effectiveness of competition law: the role of the national competition authorities and the developmental outlines of the competition rules

Keywords: Competition; EU policies; national Authorities; Principle of effectiveness.

1. – La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha esaminato le modalità di tutela della concorrenza da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza ed i poteri ad esse attribuito per assicurare l'effettività di tale principio.

La sentenza prende le mosse dalla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Alta Corte di cassazione e di giustizia della Romania (Înalta Curte de Casație și Justiție) nell'ambito di una controversia tra il Consiliul Concurenței (Autorità garante della concorrenza della Romania) e la Whiteland Import Export srl in ordine alla decisione di infliggere a detta società una sanzione economica per la violazione delle norme in materia di concorrenza (in particolare in riferimento a: Legea concurenței, 10 aprile 1996, n. 21, art. 5, par. I; TUE, art. 4, par. 3, TFUE, art. 101).

La controversia nasceva da indagini svolte dall'Autorità garante della concorrenza rumena (iniziate il 7 settembre 2009) sul mercato al dettaglio di prodotti alimentari nei confronti di diversi operatori economici, tra cui la Whiteland Import Export srl. A seguito di tale attività fu contestata la conclusione (nel corso degli anni dal 2006 al 2009) di accordi verticali anticoncorrenziali volti a falsare e a ostacolare la concorrenza sul mercato rilevante, che si erano concretizzati nella determinazione del prezzo di vendita e di rivendita dei prodotti dei fornitori. L'Autorità garante della concorrenza (verbale della decisione del 9 dicembre 2014) sanzionava quindi le imprese che avevano preso parte a tale attività (decisione n. 13, del 14 aprile 2015, la sanzione economica inflitta alla Whiteland veniva determinata in circa 513.000,00 €, importo pari allo 0,55% del fatturato 2013 dell'azienda).

L'impresa ricorreva avverso detta sanzione affermando il decorso del termine di prescrizione di cinque anni previsto dalla disciplina nazionale (Legea concurenței, 10 aprile 1996, n. 21, art. 61, par. 1 - legge in materia di concorrenza) che, nel caso di specie, risultava già maturata al momento dell'adozione da parte dell'Autorità rumena (decisione n. 13, del 14 aprile 2015).

La disciplina nazionale, applicabile *rationae temporis*, nella versione precedente all'entrata in vigore dell'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (decreto legge del governo rumeno n. 31 del 2015) disponeva l'interruzione del periodo di prescrizione unicamente in caso di specifici atti adottati dall'Autorità nazionale garante della concorrenza (ovvero le sole misure adottate ai fini di un esame preliminare o dell'avvio di un'indagine cfr. la sentenza in commento al p.to 8). L'atto iniziale dell'indagine (7 settembre 2009) costituiva quindi l'ultimo momento utile per l'interruzione dei termini di prescrizione. Le successive modifiche apportate alla disciplina nazionale nel 2015 hanno esteso le cause di interruzione della prescrizione a qualsiasi azione intrapresa dall'Autorità garante della concorrenza.

La Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest) accoglieva il ricorso della Whiteland e annullava la decisione dell'Autorità garante della concorrenza rumena (sentenza del 19 gennaio 2016), computando il termine di prescrizione dalla data in cui era cessata l'infrazione contestata all'impresa (15 luglio 2009). Sulla base della disciplina nazionale vigente all'epoca dei fatti, si riscontrava che la decisione di avvio dell'indagine (7 settembre 2009) aveva infatti interrotto il termine di prescrizione facendo decorrere nuovamente la prescrizione (con scadenza il 7 settembre 2014). Si considerava quindi la prescrizione maturata al momento dell'adozione della decisione n. 13/2015 (14 aprile 2015). L'autorità giurisdizionale rumena ricorreva ad un'interpretazione restrittiva delle norme nazionali che disciplinano i termini di prescrizione, ritendendo non idonee a interrompere il nuovo termine di prescrizione le misure adottate dall'Autorità garante della concorrenza dopo la decisione di avviare l'indagine (veniva infatti respinto l'argomento secondo cui l'accordo anticoncorrenziale che coinvolgeva la Whiteland era stato prorogato mediante una clausola addizionale fino al 31 dicembre 2009).

Il giudice di appello (Înalta Curte de Casație și Justiție - Alta Corte di cassazione e di giustizia, Romania), rinviando la questione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea - CGUE, si interroga su due questioni relative all'interpretazione da dare alle norme nazionali che disciplinano il diritto dell'Autorità garante della concorrenza nazionale di irrogare sanzioni amministrative per violazioni alla disciplina della concorrenza (conformemente al Regolamento CE, 16 dicembre 2002, n. 1/2003, art. 25, par. 3) e circa i termini di prescrizione di queste ultime, anche in ragione dell'ordinamento giuridico europeo in tema di concorrenza e dei suoi principi (TUE, art. 4, par. III e TFUE, art. 101. Per una analisi dei principi UE si v.

R. Cavallo Perin, *I principi come disciplina giuridica del pubblico servizio tra ordinamento interno ed ordinamento europeo*, in *Dir. Amm.*, 2000, 67).

2. – Il giudice del rinvio rileva come nell'ordinamento giuridico rumeno sussistano due interpretazioni delle norme europee che disciplinano i termini di prescrizione (Regolamento CE n. 1/2003, art. 25). Una prima interpretazione, maggiormente restrittiva, ritiene che la previsione europea richiamata dall'Autorità rumena riconosca un potere alla sola Commissione UE volto all'adozione di sanzioni in caso di infrazioni alla disciplina europea in materia di concorrenza (che non può essere esteso alle Autorità nazionali). Il secondo orientamento, maggiormente flessibile, riconosce un collegamento tra l'ordinamento europeo e quello nazionale giustificato dalla necessità di una coerenza tra i due ordinamenti e di garantire l'effettività della disciplina in tema di concorrenza. Secondo tale orientamento le disposizioni nazionali in materia di prescrizione costituiscono un mero recepimento del diritto europeo in materia di concorrenza comportando un'applicazione che può essere estesa agli organi/enti/autorità che a livello nazionale sono chiamati ad applicare la disciplina in tema di concorrenza.

Il parallelo tra la disciplina europea (Regolamento CE n. 1/2003, art. 25) e la disciplina nazionale rilevante nel caso di specie (Legea concurenței n. 21/1996, artt. 5, par. 1, 61 e 62) risulta "fuorviante" ai fini della risoluzione della questione sottoposta al vaglio della CGUE (cfr. le conclusioni dell'avvocato generale, 3 settembre 2020, p.to 32).

La norma europea (prevedendo come cause interruttive della prescrizione "qualsiasi atto della Commissione" ma anche "di un'Autorità garante della concorrenza di uno Stato membro") si riferisce infatti alle condizioni e al termine di prescrizione per l'esercizio di poteri conferiti alla sola Commissione UE (ex Regolamento CE n. 1/2003, artt. 23 e 24). Mentre la disciplina nazionale, pur ispirandosi a quanto disposto a livello europeo, regola il ruolo dell'Autorità nazionale garante della concorrenza discostandosi anche dalle previsioni europee e senza che queste possano considerarsi, nel caso di specie, direttamente applicabili nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro.

La questione giuridica sottoposta alla CGUE pare quindi slegata dall'applicazione del Regolamento CE n. 1/2003, e la soluzione della controversia deve essere ricercata nell'interpretazione che l'autorità giudiziaria nazionale intende dare al proprio ordinamento giuridico compatibilmente con le previsioni ed i principi europei.

La disciplina rumena in tema di concorrenza deve pertanto essere confrontata con quanto previsto dal Trattato dell'Unione Europea - TUE (art. 4, par. 3) e dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea - TFUE (art. 101), alla luce dei principi dell'ordinamento europeo al fine di garantire la sua effettività negli Stati Membri. Ricadono infatti su questi ultimi soggetti l'adempimento ad alcuni doveri.

Gli Stati membri sono infatti chiamati ad adottare le misure necessarie per conferire alle Autorità nazionali garanti della concorrenza il potere di applicare gli articoli 101 e 102 TFUE (Regolamento CE n. 1/2003, art. 35, par. 1; si v., per analogia, CGUE 14 giugno 2011, *Pfleiderer*, in C-360/09, p.to 23) assicurandosi che le norme che adottano o applicano non rendano impossibile o difficile l'attuazione del diritto dell'Unione (si v., CGUE 14 giugno 2011, *Pfleiderer*, in C-360/09, p.to 24). Gli Stati membri sono inoltre tenuti a non pregiudicare, con la legislazione nazionale, la piena e uniforme applicazione del diritto dell'Unione e a non adottare o applicare misure volte ad eludere o ridurre l'efficacia pratica disciplina europea della concorrenza (cfr. CGCE 19 marzo 1992, *Batista Morais*, C-60/91, p.to 11; CGCE 29 gennaio 1985, *Cullet*, in C-231/83, p.to 16).

In tale contesto, la definizione di termini di prescrizione ragionevoli in materia di imposizione di sanzioni da parte delle Autorità nazionali garanti della concorrenza deve considerarsi compatibile con il diritto europeo se realizzato nell'interesse della certezza del diritto, a tutela sia degli operatori economici interessati, sia di dette Autorità consentendo la corretta attuazione del diritto dell'Unione (cfr. CGUE 17 novembre 2016, *Stadt Wiener Neustadt*, C-348/15, p.to 41; CGUE 15 aprile 2010, *Barth*, in C-542/08, p.to 28, CGUE 16 gennaio 2014, *Pohl*, in C-429/12, p.to 29) e contestualmente garantire la certezza del diritto e la ragionevole durata dei procedimenti.

La corretta attuazione del diritto europeo della concorrenza (comprensiva anche dei principi cui è finalizzata), la piena ed uniforme applicazione negli Stati membri, l'efficacia della disciplina vengono individuati quali parametri di valutazione circa l'effettività della concorrenza in un ordinamento giuridico.

Nel caso di specie, un'analisi economica del mercato di riferimento, la verifica dello stato di fatto (in maniera conforme si v. CGUE 28 marzo 2019, *Cogeco Communications*, in C-637/17, p.to 46, in cui viene evidenziata la peculiarità delle cause in materia di diritto della concorrenza e "in particolare del fatto che le azioni di risarcimento del danno per violazione del diritto della concorrenza dell'Unione richiedono di norma una complessa analisi fattuale ed economica"), del contesto giuridico, e di elementi quali la data a partire dalla quale inizia a decorrere il termine di prescrizione, la durata di tale termine nonché le modalità di sospensione o di interruzione di quest'ultimo sono elementi che consentono di valutare se un ordinamento giuridico nazionale sia tale da trovare un punto di equilibrio tra i diversi parametri individuati (cfr. CGUE 28 marzo 2019, *Cogeco Communications*, C-637/17, p.to 45).

La CGUE, sulla base del contesto giuridico applicabile *rationae temporis* al caso di specie, ha individuato nell'interpretazione restrittiva (applicata dalla Curtea de Apel București - Corte d'appello di Bucarest) un limite alla disciplina europea della concorrenza che vieta in maniera assoluta

l'interruzione del termine di prescrizione con atti adottati successivamente nell'ambito dell'indagine. Tale interpretazione, viene ritenuta idonea a compromettere l'effettiva attuazione, da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza, delle norme dell'Unione, in quanto tale interpretazione potrebbe presentare un rischio sistemico di impunità per i fatti che costituiscono violazioni o elusioni di tale diritto.

I giudici nazionali (in particolare il giudice del rinvio), per dare una applicazione della disciplina europea della concorrenza evitando un rischio sistemico di impunità per i fatti che integrano infrazioni sono chiamati a interpretare le disposizioni tenendo conto del risultato utile a cui tali norme sono finalizzate.

Nel caso di specie le previsioni in tema di prescrizioni, nella versione *rationae temporis* vigente, avrebbe quindi costituito un limite all'irrogazione di sanzioni effettive e dissuasive per infrazioni al diritto dell'Unione in materia di concorrenza (cfr. CGUE 17 gennaio 2019, *Dzivev e a.*, in C-310/16, EU:C:2019:30, p.to 31 in cui il legislatore nazionale è individuato quale primo soggetto chiamato ad adottare le misure necessarie affinché la disciplina europea non sia elusa o violata, garantendo che il regime procedurale applicabile al perseguimento dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione non sia concepito in modo da comportare un rischio sistemico d'impunità per i fatti costitutivi di siffatti reati, nonché garantire la tutela dei diritti fondamentali degli imputati; si v. anche CGUE 5 giugno 2018, *Kolev e a.*, in C-612/15, p.to 65).

3. – La pronuncia della Corte di Giustizia fornisce lo spunto per analizzare l'applicazione della disciplina europea della libera concorrenza e approfondire il ruolo delle Autorità nazionali garanti della concorrenza nel perseguire il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico europeo e l'effettività di tale disciplina, prestando particolare attenzione alle prospettive evolutive in ambito europeo (per una analisi circa l'evoluzione delle politiche in tema di concorrenza ed il ruolo dell'AGCM nell'ordinamento giuridico italiano: M. Ramajoli, *La tutela antitrust nel XXI secolo. Competition Law and Consumer Protection in the 21st Century*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2020, 221 e s.).

La disciplina europea in materia di concorrenza può essere considerata strumentale al corretto funzionamento del mercato interno dell'Unione (intesa come efficiente allocazione delle risorse e nell'ottica di una migliore competitività internazionale) quale fattore per il benessere dei cittadini, delle imprese e della società dell'Unione Europea (sulla nozione di concorrenza cfr.: M. D'Alberti, voce *Concorrenza*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, II, 1140 e s. M. Antonioli, *Concorrenza*, M. P. Chiti - G. Greco (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, II, 848 e s.). Una concorrenza effettiva consente agli operatori economici di competere in condizioni di parità in tutti

gli Stati membri (M. D'Alberti - S. Pajno - a cura di - *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, in *Quaderni Astrid*, Bologna, Il Mulino, 2010), richiedendo altresì a tali soggetti di investire al fine di competere a livello internazionale e mettere a disposizione ai consumatori prodotti innovativi al miglior prezzo possibile.

La politica europea in materia di concorrenza rappresenta pertanto uno strumento di sviluppo economico strategico per il funzionamento di un mercato interno, ispirato all'innovazione e alla crescita economica nonché allo sviluppo di un benessere economico comune.

Le condotte distorsive della concorrenza (intese restrittive della concorrenza tra imprese – orizzontali e verticali –, abusi di posizione dominante, concentrazioni del mercato - es.: accordi espliciti come i cartelli e pratiche concordate per fissare i prezzi, limitare la produzione o ripartire il mercato tra le imprese –; per una analisi delle condotte restrittive della concorrenza cfr. R. Alessi, voce *Concorrenza*, in *Enc. Giur. Treccani*, VII, Roma, 1990; sui controlli in materia di concentrazioni cfr. Commissione UE, *decisione Siemens/Alstom* - caso M8677, 6 febbraio 2019, con la quale la Commissione ha vietato l'operazione di concentrazione Siemens/Alstom - e aiuti di Stato) alterano il corretto equilibrio all'interno dei mercati arrecando un danno agli altri operatori economici, ai consumatori, ma anche alla competitività stessa delle imprese europee quando si rapportano in ambito internazionale.

La disciplina della concorrenza ha una portata ampia (ad es. in relazione all'ambito di applicazione soggettivo la disciplina trova applicazione anche alle imprese pubbliche, in relazione all'ambito di applicazione oggettivo si applica ai servizi pubblici ed ai servizi di interesse generale) e la sua applicazione deve prendere in considerazione i principi europei di leale collaborazione tra gli Stati membri e l'Unione, di effettività dell'azione antitrust, di autonomia procedurale degli Stati membri e, trattandosi di una disciplina legislativa di natura *lato sensu* afflittiva, anche il principio di irretroattività delle disposizioni di legge sostanziali (per una analisi dei principi cfr. le conclusioni dell'avvocato generale).

Anche gli strumenti di tutela hanno visto un ampliamento del loro campo d'azione. Oltre al c.d. *public enforcement*, svolto dalla Commissione UE e dalle Autorità nazionali di concorrenza, si deve menzionare anche il ruolo del c.d. modello americano del *private enforcement* relativo alle controversie giurisdizionali sorte tra soggetti giuridici privati e volte a tutelare i diritti individuali previsti dai Trattati dell'Unione Europea (F. Ghezzi, *L'efficacia dei poteri di enforcement delle autorità antitrust nazionali nella proposta di Direttiva europea e le possibili conseguenze sul sistema sanzionatorio italiano*, in *Riv. Soc.*, 2017, 965 e s.; OECD, *Public and Private Antitrust Enforcement in Competition*, 2015, in www.oecd.org/daf/competition/antitrust-enforcement-in-competition.htm). La Corte di Giustizia aveva infatti riconosciuto ai privati la possibilità di agire in giudizio, dinnanzi al giudice nazionale, per il

risarcimento dei danni subiti in caso di violazione delle norme sulla concorrenza (cfr. CGCE, 30 gennaio 1974, *BRT c. Sabam*, in C-127/73), chiarendo come tale possibilità fosse garantita dalla stessa efficacia diretta di tali norme (CGCE, 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loos*, in C-26/62).

La necessità di competenze e professionalità specifiche e diversificate (per conseguire materiale probatorio a sostegno delle azioni legali), l'esigenza di un'ampia attività di indagine per l'individuazione di condotte anticoncorrenziali, la disponibilità dei poteri di indagine in capo alle Autorità nazionali garanti della concorrenza costituiscono fattori che per anni hanno contribuito ad attribuire al *private enforcement* un ruolo residuale, rispetto alle azioni promosse dalle Autorità amministrative indipendenti.

La giurisprudenza della CGUE ha contribuito a valorizzare il *private enforcement* tra gli strumenti necessari per una efficace ed effettiva gestione della concorrenza a livello europeo. L'utilizzo di tale strumento di tutela era stato espressamente richiamato nelle pronunce della Corte (CGCE, 20 settembre 2001, *Courage c. Crehan*, C-453/99 avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale dalla Court of Appeal - England & Wales nella causa tra Courage Ltd e Bernard Crehan e tra Bernard Crehan e Courage Ltd, in cui si ribadiva l'efficacia diretta degli artt. 101 e 102 TFUE ed il diritto di agire in giudizio a chiunque venga leso dalla violazione di tali norme) contemplando sia del danno emergente che del lucro cessante, nonché del pagamento degli interessi, in sede di quantificazione del risarcimento dei danni derivanti dalla violazione delle norme sulla concorrenza (CGCE, III, 13 luglio 2006, *Vincenzo Manfredi c. Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA*, nelle cause riunite C-295/04, Antonio Cannito c. Fondiaria Sai SpA (C-296/04) e Nicolò Tricarico (C-297/04) e Pasqualina Murgolo (C-298/04) c. Assitalia SpA).

Il contesto di *favor* per il modello del *private enforcement*, è stato in parte attenuato da alcune iniziative della Commissione UE a causa del timore che tale strumento potesse ridurre la centralità del suo ruolo in materia di concorrenza (cfr. il Libro Verde *Azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust comunitarie*, 19 dicembre 2005, COM (2005) 672 definitivo; il Libro Bianco *in materia di azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust comunitarie*, 2 aprile 2008, COM (2008) 165 definitivo). In questo modo la prospettiva della deterrenza del risarcimento danni da illecito antitrust, di origine americana, viene gradualmente abbandonata in favore di quella compensativa fino all'adozione di una direttiva volta a disciplinare le azioni per il risarcimento del danno (Direttiva 2014/104/UE, del 26 novembre 2014, relativa a determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea, attuata nell'ordinamento giuridico italiano con d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 3). Il testo, volto a disincentivare gli accordi vietati tra operatori economici (cartelli e abusi di posizione dominante) e a

rafforzare la protezione dei consumatori, ha agevolato il *private enforcement* semplificando il processo per ottenere il risarcimento dei danni arrecati ai cittadini o ad altre imprese a seguito di una violazione del diritto della concorrenza.

Con questa norma è prevista una disciplina di *private enforcement* di stampo europeo volta a consentire a chiunque abbia subito un danno per una violazione del diritto alla concorrenza possa ottenere il pieno risarcimento dei danni (cfr. il combinato disposto della Direttiva 2014/104/UE, considerando n.ro 13 e degli artt. 3, c. III, e 12, c. I, in cui la tutela risarcitoria è individuata esclusivamente in funzione compensativa, senza prevedere i c.d. *punitive damages*, essendo gli stessi ritenuti per lungo tempo incompatibili con la tradizione europea. Un cambio di orientamento si ha con CGUE, 25 gennaio 2017, C-367/15, *Stowarzyszenie «Oławska Telewizja Kablowa» c. Stowarzyszenie Filmowców Polskich*, pronunciata nell'ambito di un giudizio di contraffazione dei diritti di proprietà intellettuale. Con tale pronuncia, la Corte ha riconosciuto la possibilità per gli Stati membri di introdurre forme risarcitorie che non abbiano solo carattere compensativo. Sull'attuazione della disciplina UE cfr.: Commissione UE, *Working document on the implementation of Directive 2014/104/EU of the European Parliament and of the Council of 26 November 2014 on certain rules governing actions for damages under national law for infringements of the competition law provisions of the Member States*

and of the European Union, SWD(2020) 338 final, 14 dicembre 2020, accessibile

in ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/report_on_damages_directive_implementation.pdf). Il *private enforcement* in materia di concorrenza annovera due tipologie di azioni: le azioni “*follow-on*” (o azioni di seguito), che fondano la domanda di risarcimento danni su un provvedimento adottato da un'Autorità antitrust o dalla Commissione UE che abbia accertato e sanzionato una violazione antitrust, e le azioni “*stand alone*”, le quali vengono assunte senza un previo accertamento di una infrazione del diritto della concorrenza. Il secondo tipo d'azione, che contraddistingue la disciplina statunitense, si caratterizza per un onere probatorio più gravoso per l'attore, mentre le azioni “*follow-on*”, che contraddistinguono la disciplina europea, comportano una duplicazione delle azioni (quella innanzi all'Autorità e quella in sede giudiziaria di risarcimento danni. Per una analisi del *private enforcement* in chiave comparativa: G. A. Benacchio – M. Carpagnano (a cura di), *Il private antitrust enforcement in Italia e nell'Unione Europea: scenari applicativi e le prospettive del mercato*, in *Atti del VII Convegno Antitrust di Trento*, 11-13 aprile 2019).

Le previsioni europee del 2014 hanno anche definito l'efficacia, nel giudizio civile, delle decisioni adottate dalle Autorità nazionali garanti per la concorrenza, considerandole vincolanti quando abbiano accertato in maniera definitiva le violazioni del diritto della concorrenza (nell'ordinamento

giuridico italiano cfr.: d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 3, art. 7, in cui si considera definitivamente accertata solo la violazione della normativa antitrust constatata dall'AGCM, non più impugnabile, o da una sentenza del giudice dell'impugnazione passata in giudicato, rimanendo a carico dell'attore l'onere di provare il nesso di causalità e il danno subito. Si v. Cass., 20 giugno 2011, n. 13486 e Cass., 9 maggio 2012, n. 7039, secondo cui: "il valore di prova privilegiata, pur non precludendo la facoltà per il convenuto di fornire la prova contraria [...] impedisce che possano rimettersi in discussione proprio i fatti costitutivi dell'affermazione di sussistenza della violazione della normativa in tema di concorrenza, se non altro in base allo stesso materiale probatorio od alle stesse argomentazioni già disattesi in quella sede". Cfr. anche: Cass., S.U., 13 febbraio 2009, n. 3640; Cass., 5 ottobre 2010, n. 20665; Cass., 10 maggio 2011, n. 10211; Cass., 10 maggio 2011, n. 10212; Cass., 3 aprile 2013, n. 8091; Cass., 22 maggio 2013, n. 12551; Cass., 23 aprile 2014, n. 9116).

L'attuazione nell'ordinamento giuridico italiano ha lasciato alcuni profili problematici (si v. a titolo esemplificativo Cass., I, 27 febbraio 2020, n. 5381, in cui la Corte affronta i profili del termine di prescrizione dell'azione e dell'efficacia probatoria in sede di giudizio civile delle decisioni con impegni. Nel dirimere la questione, la Corte di Cassazione esclude l'applicabilità *ratione temporis* della direttiva 2014/104/UE al caso in esame e riconosce che può essere attribuito valore di presunzione semplice all'accettazione degli impegni avvenuta in una fase avanzata dell'istruttoria compiuta dall'AGCM. In dottrina A. Piletta Massaro, *Private antitrust enforcement e decisioni con impegni al vaglio della cassazione*, in *Giur. It.*, 2021, 1, 98; F. Valerini, *Gli effetti delle decisioni dell'autorità garante della concorrenza e del mercato sul processo civile*, in B. Sassani (a cura di), *Il private enforcement antitrust*, Pisa, 2017, 122 s. Ulteriore aspetto è dato dai limiti per il convenuto derivanti dall'azione risarcitoria dinnanzi al giudice civile, in cui non pare possibile opporre eccezioni circa la ricostruzione dei fatti già operata in sede amministrativa e il ruolo dell'Autorità, ove in sede di liquidazione del danno, il giudice richieda la sua assistenza *ex* d.lgs n. 3 del 2017, art. 14, c. III, senza però indicare la vincolatività dell'indicazione che viene data dall'Autorità stessa). Se poi la disciplina europea non prevede espressamente la *class action* tra gli strumenti a sostegno del *private enforcement*, un recente intervento nell'ordinamento giuridico italiano (l. n. 31 del 2019, *Disposizioni in materia di azione di classe*, entrata in vigore il 19 novembre 2020), ha esteso la fruibilità dell'istituto a chiunque avanzi richieste risarcitorie per la lesione di diritti individuali omogenei (Codice di procedura civile, libro IV, il titolo VIII-bis. In ambito europeo cfr. la Raccomandazione della Commissione UE 2013/396/UE del 11 giugno 2013, *relativa a principi comuni per i meccanismi di ricorso collettivo di natura inibitoria e risarcitoria negli Stati membri che riguardano violazioni di diritti conferiti dalle norme dell'Unione*).

In tale contesto giuridico la Commissione UE è individuata tradizionalmente quale principale responsabile per l'efficace applicazione della disciplina mediante poteri di controllo e di attuazione che le sono attribuiti. Le Autorità nazionali garanti della concorrenza stanno assumendo un ruolo sempre più rilevante nel contesto europeo fungendo da raccordo delle previsioni europee nei singoli Stati. Tale attività richiede un maggiore coordinamento e collaborazione tra gli Stati membri (che mediante le proprie decisioni in campo economico ed in relazione al ruolo attribuito alle Autorità nazionali devono rendere effettiva la collaborazione sovranazionale), nonché interventi volti a chiarire al mercato i limiti (ma anche le possibilità) della concorrenza europea (per consentire lo sviluppo economico non solo in ambito europeo, ma anche internazionale).

Lo sviluppo e la promozione degli operatori economici europei e la rapida evoluzione dei mercati evidenzia infatti la necessità di implementare la cooperazione tra le Autorità nazionali garanti della concorrenza e di adeguare costantemente le regole sulla concorrenza (cfr. il discorso della Commissaria M. Vestager, *Keeping the EU competitive in a green and digital world*, tenuto al Collegio di Bruges il 2 marzo 2020, accessibile in ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/keeping-eucompetitive-green-and-digital-world_en).

In tale senso l'impulso dell'Unione Europea pare evidente. Sono già stati adottati interventi specifici per garantire il corretto ed effettivo funzionamento del mercato interno (si v. Direttiva UE n. 1/2019, il cui recepimento, era previsto entro il 4 febbraio 2021. Nell'ordinamento giuridico italiano cfr. la l. 22 aprile 2021, n. 53, avente ad oggetto la *delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020*, art. 6, definisce i principi e criteri direttivi specifici per la delega relativa al recepimento. In dottrina: E. Latorre, *La Direttiva n. 1/2019 e il suo impatto sulla disciplina antitrust dell'Unione Europea*, 2019, in rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Latorre-direttiva-1-2019.pdf) cercando altresì di uniformare i poteri di indagine e sanzionatori delle Autorità nazionali al fine di escludere trattamenti diversificati da parte delle Autorità nazionali dovute alle peculiarità dei regimi procedurali tra gli Stati (C. Sartoretti, *Le autorità amministrative indipendenti nel diritto costituzionale comparato. Indirizzo politico e mercato nel mondo latino-americano*, Bononia University Press, 2018).

Una revisione della disciplina europea in materia di concorrenza è oggi ritenuta necessaria per adeguare la disciplina europea alle nuove *policies* internazionali (cfr. Onu, *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, in unric.org/it/agenda-2030/) ed europee (Commissione UE, Green Deal Europeo, in ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it) in tema di transizione verso un'economia fondata sulla circolarità economica e la sostenibilità (si v. il convegno organizzato dalla Commissione

UE, *Competition policy contributing to the European Green Deal*, 4 febbraio 2021, i cui atti sono accessibili in webcast.ec.europa.eu/competition-green-deal-conference). La competizione nei mercati internazionali richiede alle imprese di contemperare fattori quali: ridotti costi di produzione, investimenti in termini di innovazione e tecnologie efficienti dal punto di vista energetico. Questa pressione costituisce un incentivo a utilizzare in modo efficiente le risorse disponibili e richiede politiche e normative (non solo in materia di concorrenza, ma anche in materia ambientale e fiscale) volte ad accompagnare gli operatori economici nella transizione. La politica di concorrenza può integrare il contesto giuridico ed economico al fine di definire la modalità maggiormente efficaci per gestire la transizione al cambiamento (cfr. la *challenge* realizzata sulla politica di concorrenza e il *Green Deal europeo*: ec.europa.eu/competition/information/green_deal/index_en.html; per una panoramica della tempistica prevista per il riesame della politica in materia di concentrazioni e antitrust 2019-2022 si veda: ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/timeline_table_M_AT_final.pdf; cfr. anche M. Vestager, *Shaping the future: the role of State aid and competition rules for ensuring a sustainable green and digital recovery*, 16 novembre 2020, in ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/speech-executive-vice-president-margrethe-vestager-state-aid-high-level-forum-member-states_en; M. Vestager, *Competition Policy and the Green Deal*, 4 febbraio 2021, accessibile in ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/competition-policy-and-green-deal_en).

Il riesame della disciplina europea potrebbe costituire anche l'occasione per prendere in considerazione aspetti e strumenti che possono costituire un utile supporto alla cooperazione e alle attività di *enforcement* (applicazione delle regole) e *advocacy* (promozione) delle Autorità nazionali quali la digitalizzazione (in parallelo con le relative politiche europee. Si v. Commissione UE, *A European Strategy for Data*, COM (2020) 66 final, 19 febbraio 2020; Commissione UE, *White Paper On Artificial Intelligence – a European Approach to Excellence and Trust*, COM (2020) 65 final, 19 febbraio 2020; Commissione UE, *Shaping Europe's Digital Future*, Febbraio 2020) che ha assunto un ruolo rilevante a livello globale sotto differenti profili.

La digitalizzazione non costituisce solo un oggetto dell'analisi delle Autorità ma anche un'opportunità e uno strumento per favorire la cooperazione.

La rilevanza delle tecniche ICT ha infatti dato vita ad un “mercato digitale sovranazionale” (I. Godlovitch, I. Henseler-Unger, U. Stumpf, *Competition & Investment: An Analysis of the Drivers of Superfast Broadband, Study for Ofcom*, 2015, disponibile all'indirizzo www.wik.org/index.php?id=702) al cui interno si diffondono forme di “condivisione delle infrastrutture e di investimento” e “forme virtuose di

collaborazione nell'innovazione" i cui risvolti concorrenziali sono costantemente monitorati al fine di favorire gli investimenti e contrastare abusi concorrenziali (cfr. Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 2019*, cit., in cui tali accordi sono individuati positivamente "laddove favoriscano lo sviluppo tecnologico delle infrastrutture, entro i limiti di quanto necessario per realizzare reti migliori e meno costose a beneficio degli utenti e nella misura in cui la cooperazione negli investimenti non favorisca possibili fenomeni collusivi nella fornitura dei servizi o escluda indebitamente i concorrenti").

La cooperazione, quale strumento per l'uniformità e l'effettività della concorrenza, costituisce anche un'esigenza comune per le Autorità che operano a livello nazionale nell'attività di controllo (cfr. il Common Understanding of G7 Competition Authorities, *Competition and the Digital Economy*, Parigi, 5 giugno 2019, in www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/G7%20Common%20Understanding%20final.pdf).

La necessità di affrontare la recente pandemia (Covid-19) ha anche evidenziato la necessità di una maggiore chiarezza della disciplina della concorrenza tra gli operatori economici e la cooperazione a livello europeo (sia tra le Autorità. L'emergenza sanitaria ha imposto supportare il mercato in un momento particolare nella realizzazione di forme di cooperazione per affrontare in modo più efficiente la carenza di prodotti e servizi essenziali. si v. Commissione UE, comunicazione, *Quadro temporaneo per la valutazione delle questioni in materia di antitrust relative alla cooperazione tra imprese volta a rispondere alle situazioni di emergenza causate dall'attuale pandemia di Covid-19*, 8 aprile 2020, accessibile in [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0408\(04\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0408(04)&from=EN)) superando le incertezze relative alla compatibilità degli accordi commerciali conclusi con la disciplina della concorrenza (si v. la dichiarazione congiunta del 23 marzo 2020 sull'applicazione delle norme antitrust durante la crisi del coronavirus, rilasciata congiuntamente dalla Commissione UE, dall'European Fair Trade Association - EFTA e dalle Autorità nazionali garanti della concorrenza, accessibile in ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf; cfr. Commissione UE, *Linee direttrici sull'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3*, 27 aprile 2004; Commissione, UE, *Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale*, 14 gennaio 2011; Commissione UE, *Orientamenti sulle restrizioni verticali*, 19 maggio 2010, Regolamento UE, 14 dicembre 2010, n. 1217, *relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a talune categorie di accordi ricerca e sviluppo*; Regolamento UE 14 dicembre 2010, n. 1218, *relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a talune categorie di accordi di specializzazione*, Regolamento UE 21 marzo 2014, n. 316/2014, *relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento*

dell'Unione europea a categorie di accordi di trasferimento di tecnologia; Regolamento UE, 20 aprile 2010, n. 330/2010, relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a categorie di accordi verticali e pratiche concordate. Per una valutazione circa l'impatto, l'efficacia e la coerenza degli accordi orizzontali di cooperazione cfr.: Commissione UE, *Evaluation support study on the EU competition rules applicable to horizontal cooperation agreements in the HBERs and the Guidelines*, 2021).

4. – L'obiettivo di garantire e tutelare la libera concorrenza nel mercato europeo può essere efficacemente perseguito solo mediante l'effettività delle norme in tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e la cooperazione (tra i soggetti pubblici che intervengono in materia di concorrenza) nel suo perseguimento.

Il conseguimento di questo risultato trova oggi nuove complessità ed ostacoli nella globalizzazione, negli interventi protezionistici adottati a livello internazionale allo scopo di tutelare le imprese nazionali (ad es. mediante dazi o barriere doganali). Fenomeni quali il *dumping* fiscale e l'utilizzo dei *golden powers* da parte degli Stati (cfr. Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 2019*, cit., in cui si segnala "una vera e propria corsa agli armamenti giuridici da parte di vari Paesi per tutelare interessi economici ritenuti strategici, con il risultato che la contendibilità degli assetti proprietari delle imprese risulta oggi ostacolata dai comportamenti di alcuni Stati membri") costituiscono espressioni di come la tutela dei mercati nazionali sia in crescita, anche in relazione agli effetti prodotti dalla crisi economica.

Tali fattori evidenziano un rallentamento del processo di integrazione da parte degli Stati membri delle politiche europee in materia di concorrenza incidendo sull'effettività della relativa disciplina giuridica (cfr. a titolo esemplificativo: F. Donati, *La tutela della concorrenza tra Costituzione e diritto dell'Unione europea. Convergenze e divergenze tra giurisprudenza nazionale e giurisprudenza europea nell'attuazione della disciplina antitrust*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2020, 13 e s.).

La cooperazione (anche questa effettiva) tra le Autorità nazionali garanti della concorrenza può contribuire a fornire una risposta alla necessità di una maggiore integrazione nel mercato interno concorrendo a conseguire il corretto bilanciamento tra i principi e le *policies* europee. Questi soggetti giuridici, grazie alla loro qualificazione tecnica e multidisciplinare, possono favorire il corretto funzionamento del mercato (condizione necessaria per garantire sia l'effettività della libera concorrenza prevista dall'ordinamento giuridico europeo) agendo in maniera coordinata nei rispettivi ordinamenti giuridici.

Le Autorità nazionali garanti della concorrenza (designate conformemente al Regolamento n. 1/2003, art. 35, par. 1, per garantire

l'efficace applicazione della disciplina della concorrenza nell'interesse generale. Si v. anche CGUE, 7 dicembre 2010, *VEBIC*, C-439/08, p.to 56) hanno (dal primo maggio 2004) assunto funzioni esecutive in materia (cfr. il Regolamento CE n. 1/2003). Tale ruolo esecutivo, ulteriormente rafforzato nel 2019 (cfr. Direttiva UE 11 dicembre 2018, 1/2019, ove si conferisce alle Autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri più efficaci della disciplina in materia di concorrenza per il corretto funzionamento del mercato interno), consente di definire un sistema decentrato in cui la Commissione UE opera in raccordo con le Autorità nazionali e gli organi giudiziari degli Stati membri al fine di favorire "un'uniforme, effettiva applicazione del diritto antitrust" (cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale, 3 settembre 2020, p.to 51; G. Bruzzone – A. Saija, *L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, in Astrid; S. Cassese, *L'autorità della concorrenza e del mercato nel "sistema" delle autorità indipendenti*, in *Schema della relazione al convegno organizzato dalla Fondazione Einaudi su "L'antitrust italiano: vent'anni di esperienza"*, Roma, 26 novembre 2010, in cui si evidenziano le criticità e i rischi di un processo decisionale collettivo in cui "l'indipendenza si riduce rispetto alla sede europea. Le autorità nazionali divengono base della rete, esecutori rispetto al vertice che esse contribuiscono a legittimare"). L'UE, e nella fattispecie la Commissione UE, individua nelle *authorities* addirittura il proprio interlocutore privilegiato, preferendolo ai tradizionali apparati dicasteriali e ciò allo scopo precipuo di riuscire a contrastare i tentativi operati dagli esecutivi e dalle politiche nazionali di contrastare l'instaurazione di un quadro normativo europeo comune ed un mercato unico. (Si v. R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo*, Laterza, Bari, 2014)

La "Rete Europea della Concorrenza" (*European Competition Network – ECN*, ec.europa.eu/competition/consumers/cooperation_it.html), composta dalle Autorità nazionali garanti della concorrenza e dalla Commissione, funge da piattaforma per lo scambio di informazioni volte a migliorare il coordinamento nell'applicazione delle norme sulla concorrenza (Commissione UE, *Comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza*, 27 aprile 2004, in [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0427\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0427(02)&from=EN)).

La collaborazione tra le Autorità nazionali ha consentito di avviare (nel 2019) 138 nuovi procedimenti all'interno della rete e sono state presentate 95 decisioni (rispetto alle 165 nuove indagini e 75 decisioni del 2018. Cfr. Commissione UE, *Relazione sulla politica di concorrenza 2019*, 9 luglio 2020, COM(2020) 302 final, 31, tali dati comprendono rispettivamente le indagini e le decisioni della Commissione).

Benché la creazione di reti a livello europeo tra autorità amministrative indipendenti con funzioni di controllo sia presente in altri settori (quali la tutela dei dati personali e l'energia), in materia di concorrenza assume

connotati peculiari. Il ruolo delle Autorità nazionali garanti della concorrenza e la loro indipendenza (rispetto ai poteri di indirizzo del Governo) risulta oggi riconosciuto istituzionalmente nell'ordinamento giuridico europeo (Direttiva UE 11 dicembre 2018, n. 1/2019, *che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno*) ove si conferisce a questi soggetti un ruolo centrale nell'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE.

L'attribuzione alla Rete Europea della Concorrenza della possibilità di adottare linee guida e individuare *best practices* in relazione a una serie di temi fondamentali, quali il programma di clemenza o le sanzioni sembra porre tali Autorità al medesimo livello della Commissione UE. Tale ruolo pare oggi necessario non solo a causa della particolare complessità della materia, ma anche nella circostanza che pone il diritto della concorrenza quale punto di convergenza di molte delle *policies* europee. In tale contesto la ricerca dell'effettività del diritto europeo lo rende requisito essenziale.

La Rete Europea della Concorrenza costituisce uno strumento di collaborazione che potrà consentire di superare gli ostacoli connessi alle situazioni in cui è presente una armonizzazione solo parziale della disciplina (cfr. Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 2019*, 31 marzo 2020, in cui si riporta l'esempio, dei programmi di clemenza, la cui rigida codificazione operata dalla Direttiva lascia tuttavia sussistere a livello nazionale disallineamenti procedurali in astratto suscettibili di generare incertezze e, quindi, di diluire in misura apprezzabile gli incentivi dei potenziali richiedenti ad accedere al beneficio in ogni giurisdizione. Le limitate disposizioni della Direttiva, che dettano criteri comuni per il calcolo delle ammende, appaiono fin d'ora insuscettibili di produrre una convergenza significativa in materia di sanzioni pecuniarie applicabili agli illeciti antitrust. Laddove differenze apprezzabili tra gli esiti sanzionatori, associati alla violazione di una medesima norma, *prima facie* paiono incompatibili con un sistema di riparto flessibile di competenze tra le Autorità nazionali, suscitando spinose questioni di parità di trattamento delle imprese e - in ultima analisi - minando la stessa accettabilità del sistema in termini di giustizia sostanziale), favorendo l'individuazione di soluzioni giuridiche comuni e condivise in modo da perseguire quell'effettività richiamata dalla Corte attraverso l'integrazione degli ordinamenti giuridici nazionali (per un'analisi del processo di integrazione dell'ordinamento giuridico europeo in quello italiano cfr.: R. Cavallo Perin - G. M. Racca, *The Plurality and Diversity of Integration Models: the Italian Unification of 1865 and the European Union Ongoing Integration Process*, in *The Changing Administrative Law of an EU Member State*, Cham, Springer, Torino, Giappichelli, 2021, 5-22).

Le modifiche alla disciplina europea della concorrenza del 2019 (Direttiva UE n. 1/2019) paiono rivolte ad una prima riduzione degli

ostacoli alla sua integrazione negli Stati membri ed a superare alcuni profili problematici nella cooperazione tra le Autorità nazionali, quali (a titolo esemplificativo) l'assenza di un riparto di giurisdizione tra Commissione UE e Autorità nazionali garanti della concorrenza nell'ambito della Rete europea della Concorrenza. Attualmente, i procedimenti condotti ai sensi delle norme sulla concorrenza dei Trattati possono essere istruiti, in linea di principio, da qualunque Autorità della Rete (il Regolamento CE 1/2003, prevede meccanismi di consultazione, volti a garantire l'applicazione coerente delle norme sostanziali). L'individuazione di una determinata Autorità procedente incide sulla possibilità stessa di accertare l'illecito, in ragione delle differenze nei poteri investigativi, o la capacità delle Parti di esercitare in pieno i propri diritti di difesa (Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 2019*, 31 marzo 2020) rischiando di ledere, anche in questa ipotesi, l'effettività della disciplina.

Le previsioni del 2019 costituiscono un passo per superare questi limiti e ampliare significativamente la portata dell'attività di indagine che le Autorità nazionali garanti della concorrenza possono reciprocamente prestarsi in applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE, così favorendo la cooperazione a livello europeo (il Regolamento CE 1/2003 limitava alle sole ipotesi in cui le Autorità nazionali svolgessero talune attività istruttorie, le une per conto delle altre, nei procedimenti intesi all'accertamento delle norme antitrust del diritto dell'Unione. La mancanza di una armonizzazione dei rilevanti poteri investigativi, limitava l'assistenza reciproca alle sole ipotesi in cui l'Autorità - a cui l'assistenza era richiesta - disponeva in concreto del potere il cui esercizio le era domandato dall'Autorità richiedente).

L'ulteriore previsione di poteri investigativi comuni a tutte le Autorità della Rete eviterà le divergenze tra i regimi procedurali nazionali ed il recepimento della Direttiva del 2019 potrà altresì estendere la cooperazione tra le Autorità nazionali ricomprendendo ulteriori istituti e attività (cfr. Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta - 2019*, cit., 16, in cui sono richiamati: la verifica dell'ottemperanza, la notifica e perfino l'esecuzione coattiva delle decisioni con le quali vengono irrogate sanzioni a imprese stabilite in altri Paesi membri).

Il ruolo delle Autorità nazionali garanti della concorrenza assume quindi una rilevanza sempre maggiore, oltre che nel preservare la libera concorrenza sul mercato, nel promuovere la riforma dei regimi regolatori che ingiustificatamente limitano la libertà d'impresa.

In tale contesto, gli effetti di tale cooperazione devono necessariamente prodursi nel contesto sovranazionale in cui operano i mercati e producono i propri effetti le politiche internazionali. A fronte di mercati sempre più globali e interconnessi, la cooperazione tra le Autorità nazionali garanti della concorrenza assume un ruolo nell'integrazione tra gli ordinamenti giuridici

ed i mercati. La loro attiva partecipazione al dibattito pubblico può scongiurare soluzioni unilaterali ai problemi globali della concorrenza (ciò per preservare il *level playing field* che consenta agli operatori economici di competere nei mercati sulla base dei propri meriti), evitando altresì che la tutela del mercato esca dalle priorità dell'agenda politico istituzionale degli Stati membri. Anche nel difficile momento che l'economia globale attraversa a causa della crisi economica e dell'emergenza sanitaria la collaborazione tra le Autorità nazionali garanti della concorrenza rimane un presidio fondamentale di contrasto alle chiusure dei mercati nazionali, uno strumento irrinunciabile di crescita e di sviluppo dei sistemi economici. Cosa ancora più importante costituisce anche strumento per integrare gli ordinamenti giuridici in ambito europeo, fattore indispensabile per valorizzare la politica economica europea (e la capacità degli operatori economici europei di competere) in ambito internazionale e creare effetti di tipo sistemico al loro interno.

Il conseguimento da parte delle Autorità nazionali (e della loro attività) di una maggiore legittimazione (intesa quale riconoscimento della qualità dell'operato svolto) a livello nazionale (conseguente alle specifiche risorse, competenze e professionalità di cui dispone in relazione alle proprie finalità istituzionali), contribuirebbe altresì a valorizzarne e renderne maggiormente efficiente l'operato.

Matteo Pignatti
Università degli Studi di Torino
matteo.pignatti@unito.it

