

1^a SERIE SPECIALE

*Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma*

Anno 167° - Numero 28

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 15 luglio 2026

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 123. Sentenza 24 marzo - 13 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reati transnazionali (ex art. 3 della legge n. 146 del 2006) - Confisca per equivalente - Applicazione della confisca, oltreché con la sentenza di condanna, anche a seguito di sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio, anche sovranazionale, di legalità e prevedibilità - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 16 marzo 2006, n. 146, art. 11.
- Costituzione, artt. 25, secondo e terzo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7. Pag. 1

N. 124. Ordinanza 6 - 13 luglio 2026

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento di terzo, quale parte civile costituita in procedimento penale conclusosi con sentenza di condanna per diffamazione aggravata a carico dell'allora senatore Saverio De Bonis, nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri sollevato dal Senato della Repubblica nei confronti del Tribunale di Matera, che ha pronunciato la predetta condanna, senza previa richiesta di autorizzazione alla Camera di appartenenza, con rigetto delle eccezioni di insindacabilità delle opinioni del parlamentare, adozione di provvedimenti di rinvio delle udienze e prosecuzione del procedimento penale, fino alla sentenza conclusiva - Sussistenza di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato nel rapporto dedotto in giudizio - Ammissibilità dell'intervento.

- Tribunale ordinario di Matera, sezione penale, sentenza 1° marzo 2024, n. 225; provvedimenti del 3 febbraio, 9 giugno e 1° dicembre 2023, nonché 16 febbraio 2024.
- Costituzione, art. 68, primo comma. Pag. 9

N. 125. Sentenza 20 maggio - 14 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Personale del comparto scuola - Collocamento a riposo per raggiunti limiti di età - Mancato raggiungimento del numero di anni per ottenere il minimo delle pensioni - Possibile trattenimento in servizio non oltre il settantesimo anno di età, anziché la diversa maggiore età individuata tenendo conto dell'adeguamento agli incrementi della speranza di vita dei requisiti di accesso alla pensione di vecchiaia - Lesione del principio di ragionevolezza e del diritto all'accesso al trattamento pensionistico - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, art. 509, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 38, secondo comma. Pag. 12



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 111. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria del 28 maggio 2026

Edilizia residenziale pubblica – Assegnazione di alloggi – Norme della Regione Umbria – Requisiti generali dei beneficiari dei contributi previsti dal Titolo II della legge regionale n. 23 del 2003 – Previsione che il richiedente non deve aver riportato condanne penali passate in giudicato, salvo che non sia intervenuta la riabilitazione di cui all'art. 178 cod. pen., per uno dei reati previsti dagli artt. 51, comma 3-bis, 0380 cod. proc. pen., dall'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, nonché per i reati di favoreggiamento o sfruttamento della prostituzione – Requisiti soggettivi per l'assegnazione – Previsione che il richiedente non deve avere riportato condanne penali passate in giudicato, salvo che non sia intervenuta la riabilitazione di cui all'art. 178 cod. pen., per i reati di vilipendio di cui agli artt. 290, 291 e 292 cod. pen., per i delitti contro la pubblica amministrazione, contro l'amministrazione della giustizia, contro l'ordine pubblico, contro la persona, contro il patrimonio e per i reati di gioco d'azzardo di cui agli artt. 718 e 720 cod. pen., di detenzione e/o porto abusivo di armi di cui agli artt. 697 e 699 cod. pen. e di traffico di armi di cui all'art. 695 cod. pen.

- Legge della Regione Umbria 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale), artt. 20, comma 2, lettera c) [nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla legge regionale n. 2 del 2026], e 29, comma 1, lettera c).

In via consequenziale: Edilizia residenziale pubblica – Assegnazione di alloggi – Norme della Regione Umbria di modifica e integrazione della legge regionale n. 23 del 2003 – Disposizioni transitorie – Previsione che i procedimenti amministrativi relativi agli interventi di cui ai Titoli II e III della legge regionale n. 23 del 2003, in corso alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2026, sono portati a compimento secondo quanto previsto dagli artt. 20 e 20-bis della legge regionale n. 23 del 2003, nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla legge regionale n. 2 del 2026 – Denunciata ultrattività dell'art. 20 della legge regionale n. 23 del 2003.

- Legge della Regione Umbria 26 febbraio 2026, n. 2, recante «Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)», art. 18, comma 2.....

Pag. 21

N. 112. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Bologna del 28 maggio 2026

Ordinamento penitenziario – Regime speciale di detenzione – Colloqui dei detenuti – Colloquio telefonico mensile sostitutivo del colloquio visivo – Denunciata previsione che la telefonata sostitutiva del colloquio mensile possa essere autorizzata «con i familiari e conviventi» anziché «con i familiari e i conviventi e persone diverse, in casi eccezionali determinati volta per volta dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 11».

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 41-bis, comma 2-quater, lettera b).

Pag. 25

N. 113. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 20 marzo 2026

Reati e pene – Reato di pornografia minorile – Concorso di circostanze – Circostanze aggravanti – Denunciata previsione che le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 114 cod. pen., concorrenti con le circostanze aggravanti di cui alla Sezione I, Capo III, Titolo XII, del codice penale, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti, pertanto vietando il giudizio di bilanciamento con le circostanze attenuanti di cui all'art. 62-bis cod. pen.

- Codice penale, art. 602-ter, ultimo comma.....

Pag. 29



- N. 114. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Venezia - Ufficio di sorveglianza di Padova del 30 aprile 2026

Ordinamento penitenziario – Reclamo giurisdizionale – Omessa previsione che il reclamo di cui all'art. 69, comma 6, lettera a), ordin. penit. (nella specie, avverso la sanzione disciplinare dell'esclusione da attività ricreative e sportive ex art. 39, comma 1, numero 3, ordin. penit.) comporti la sospensione dell'esecuzione della sanzione fino alla decisione del magistrato di sorveglianza, ovvero omessa previsione che il detenuto che abbia presentato reclamo ex art. 69, comma 6, lettera a), ordin. penit. (nella specie, avverso la sanzione disciplinare dell'esclusione da attività ricreative e sportive per non più di dieci giorni ex art. 39, comma 1, numero 3, ordin. penit.) possa chiedere in via d'urgenza la sospensione dell'esecuzione della sanzione fino alla decisione del reclamo.

Ordinamento penitenziario – Funzioni e provvedimenti del magistrato di sorveglianza – Provvedimenti sui reclami dei detenuti – Omessa previsione che anche nei casi di irrogazione della sanzione disciplinare dell'esclusione da attività ricreative e sportive per non più di dieci giorni, ex art. 39, comma 1, numero 3), ordin. penit., sia consentito l'esame nel merito della sanzione disciplinare.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), artt. 35-*bis*, comma 2, e 69, comma 6, lettera a).....

Pag. 33

- N. 122. Ordinanza del Consiglio di Stato del 30 giugno 2026

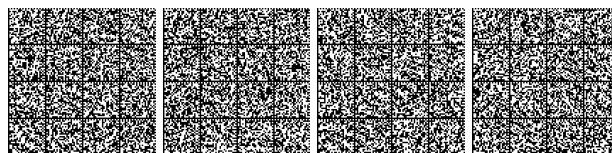
Autorità indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) – Procedimenti sanzionatori a tutela della concorrenza – Avvio della fase istruttoria in contraddittorio – Termine – Obbligo per il giudice nazionale, in applicazione degli artt. 4, paragrafo 5, e 13, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2019/1, nonché dell'art. 102 TFUE, letti alla luce del principio di effettività, nell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza 30 gennaio 2025, causa C-511/2023, e nell'ordinanza 18 dicembre 2025, causa C-491/24, di disapplicare l'art. 14 della legge n. 689 del 1981, in combinato disposto con l'art. 31 della legge n. 287 del 1990, nella parte in cui prevede il termine di novanta giorni per l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio da parte dell'Autorità nei procedimenti sanzionatori a tutela della concorrenza.

- Legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), art. 2.

In via subordinata: Autorità indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) – Procedimenti sanzionatori a tutela della concorrenza – Avvio della fase istruttoria in contraddittorio – Termine – Omessa previsione, in ragione del dovere di disapplicazione del termine di novanta giorni derivante dall'interpretazione del diritto europeo fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza 30 gennaio 2025, causa C-511/2023, e nell'ordinanza 18 dicembre 2025, causa C-491/24, di un termine determinato per l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio da parte dell'Autorità nei procedimenti sanzionatori a tutela della concorrenza.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 14; legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), art. 31. ...

Pag. 40





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 123

Sentenza 24 marzo - 13 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reati transnazionali (ex art. 3 della legge n. 146 del 2006) - Confisca per equivalente - Applicazione della confisca, oltretutto con la sentenza di condanna, anche a seguito di sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio, anche sovranazionale, di legalità e prevedibilità - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 16 marzo 2006, n. 146, art. 11.
- Costituzione, artt. 25, secondo e terzo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

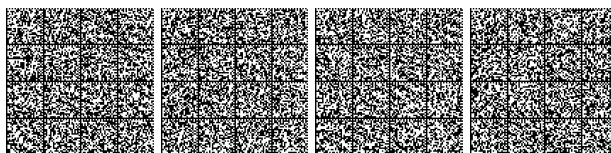
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 16 marzo 2006, n. 146 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001), promossi dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Arezzo, in funzione di giudice dell'esecuzione, con ordinanze del 28 e del 29 aprile 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 143 e 144 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di M. F., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 24 marzo 2026 il Giudice relatore Massimo Luciani;
uditi gli avvocati Vittorio Manes e Andrea Saccucci per M. F., nonché gli avvocati dello Stato Cecilia De Nicola e Domenico Maimone per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze, di contenuto pressoché identico, del 28 e del 29 aprile 2025, iscritte rispettivamente ai numeri 143 e 144 del registro ordinanze 2025, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Arezzo, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione,



in relazione all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 16 marzo 2006, n. 146 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001), nella parte in cui dispone l'applicazione della confisca di somme di denaro, beni o altre utilità di cui il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona fisica o giuridica, per un valore corrispondente al prodotto, profitto o prezzo del reato, con la sentenza di condanna «e non anche a seguito di sentenza di applicazione [della] pena su richiesta delle parti ex art. 444 e seg. c.p.p.».

Il giudice *a quo* espone, quanto ai fatti di causa, di essere chiamato a decidere, in sede di incidente di esecuzione, in merito alla richiesta di revoca della confisca per equivalente disposta con la sentenza n. 340 del 2017 emessa ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Arezzo nei confronti di F. B. (reg. ord. n. 143 del 2025) e di M. F. (reg. ord. n. 144 del 2025). Tale sentenza di “patteggiamento” è diventata irrevocabile in data 27 febbraio 2019, allorquando la Corte di cassazione, seconda sezione penale, con sentenza 27 febbraio-12 aprile 2019, n. 16100, ha rigettato i ricorsi proposti avverso la confisca disposta con la citata pronuncia.

1.1.- In punto di rilevanza delle questioni, il rimettente afferma che la confisca, riguardando in entrambi i casi somme di denaro, beni mobili o immobili non direttamente derivanti dai reati contestati, è stata disposta per equivalente e che in caso di accoglimento delle questioni dovrebbe essere disposta la restituzione di quanto confiscato.

Non sarebbe di ostacolo alla rilevanza delle questioni la formazione del giudicato sulle disposte misure ablatorie: pur escludendo la retroattività del mutamento giurisprudenziale favorevole (si richiamano la sentenza n. 230 del 2012 di questa Corte e Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 1° giugno-26 luglio 2023, n. 32469, e sesta sezione penale, sentenza 317 maggio 2022, n. 19429), il rimettente ritiene che nella fase dell'esecuzione la giurisprudenza di legittimità abbia aperto al mutamento giurisprudenziale conosciuto dalle sezioni unite della Corte di cassazione, da annoverarsi tra i nuovi elementi di diritto. Al riguardo, si richiama Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 21 gennaio-13 maggio 2010, n. 18288, secondo cui «[s]’impone, invece, una interpretazione sistematica dell’art. 666 c.p.p., comma 2 alla luce delle disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU), con particolare riferimento al principio di legalità penale di cui all’art. 7, così come interpretato dalla giurisprudenza comunitaria, in modo da soddisfare l’esigenza di una interazione dialogica tra attività ermeneutica del giudice nazionale e di quello europeo, nella prospettiva della più completa tutela dei diritti fondamentali della persona». Al raggiungimento di tale conclusione concorrerebbero altresì la nuova formulazione dell’art. 618, comma 1-bis, cod. proc. pen. e l’assimilazione del “diritto giurisprudenziale” a quello positivo (viene richiamata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 26 ottobre 2023-23 febbraio 2024, n. 8052, che valorizza l’attrazione nel concetto di legalità penale sia del diritto di produzione legislativa, sia di quello che viene detto di derivazione giurisprudenziale).

Pertanto, sostiene il rimettente, non si tratterebbe di «affermare se un successivo mutamento giurisprudenziale possa travolgere il giudicato», ma di verificare se la confisca prevista dall’art. 11 della legge n. 146 del 2006 sia una pena o meno e se la norma rispetti il canone della prevedibilità e della legalità, anche nella dimensione sovranazionale. Tale verifica implicherebbe una «valutazione sulla natura della sentenza di applicazione pena».

1.2.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente ripercorre l’evoluzione della giurisprudenza di legittimità formatasi sulla confisca per equivalente, che tradizionalmente ne ha riconosciuta la natura sanzionatoria e, di conseguenza, la non applicabilità alla persona giuridica in caso di reati tributari commessi dal legale rappresentante (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 30 gennaio-5 marzo 2014, n. 10561) e la non applicabilità in caso di estinzione del reato per prescrizione (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 26 giugno-21 luglio 2015, n. 31617).

Tale impostazione sarebbe stata di recente oggetto di rimeditazione, allorquando le sezioni unite penali della Corte di cassazione, con sentenza 26 settembre 2024-8 aprile 2025, n. 13783, hanno rilevato, nel solco di quanto da ultimo affermato da questa Corte, che «le confische assumono carattere “punitivo” solo quando infliggono “all’autore dell’illecito una limitazione al diritto di proprietà di portata superiore [(e, di regola, assai superiore)] a quella che deriverebbe dalla mera ablazione dell’ingiusto vantaggio economico [ricavato dall’illecito]”. Dunque, se la confisca - diretta o per equivalente - non sottrae più di quanto sia stato conseguito dall’illecito, essa ha carattere afflittivo, ripristinatorio ma non anche punitivo». Alla stregua di tale diversa ricostruzione, argomenta il rimettente, «se è vero che la confisca per equivalente ha natura sanzionatoria, perché rompe il nesso di pertinenzialità tra il bene e il reato, è anche vero che non incide sull’identità quantitativa del rapporto tra reato e reo poiché, con l’ablazione per equivalente, si ribadisce la sua essenza recuperatoria»; sicché, come già osservato da questa Corte nella sentenza n. 7 del 2025, «[l]addove [...] la confisca di un bene o di una somma di denaro abbia natura di pena, quella medesima natura dovrà essere ascritta anche alla corrispondente ipotesi di confisca per equivalente».

Pertanto, la confisca per equivalente ha natura afflittiva, ma non di per sé punitiva, quando si limita a ripristinare la situazione economica precedente al delitto, mentre assume carattere punitivo solo quando sottragga al reo più di quanto egli ha acquisito con il crimine.



Nondimeno, il rimettente osserva che «tale distinzione non rileva nel caso di specie dal momento che il tema centrale attiene alla prevedibilità della misura in questione» e dunque al rispetto del principio di tassatività.

Tanto premesso, egli argomenta nel senso della funzione meramente ripristinatoria e dunque afflittiva, non punitiva, della confisca prevista dall'art. 11 della legge n. 146 del 2006, in quanto diretta a eliminare dal patrimonio del reo «una posta economica - irrilevante nella sua identificazione, ma rilevante solo nel quantum - di valore equivalente al prodotto, profitto, prezzo del reato». Mentre al momento della celebrazione del processo alla misura applicata era attribuita natura punitiva, oggi «questa certezza non c'è più», così compromettendosi il paradigma della prevedibilità.

Ciò posto quanto alla natura della misura ablatoria, il rimettente ritiene indispensabile «verificare se la confisca per equivalente fosse misura prevedibile nella sua applicazione per coloro che definirono la posizione ai sensi dell'art. 444 c.p.p.».

Mentre «[i]n passato, l'art. 444 c.p.p. sanciva un generale principio di equiparazione della sentenza di applicazione pena alla sentenza di condanna, ad eccezione di quelle conseguenze espressamente escluse dal legislatore», con la modifica apportata dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) è stata prevista la possibilità per le parti di raggiungere un accordo anche sulle pene accessorie, sulla loro durata e sulla confisca facoltativa.

Il rimettente evidenzia che, pur avendo questa Corte affermato la piena equiparazione tra la sentenza di condanna e la sentenza di cosiddetto «patteggiamento» (viene richiamata la sentenza n. 336 del 2009), «l'art. 445 co. 1 c.p.p. richiama in maniera espressa solo la confisca ex art. 240 c.p. - quindi diretta, sia essa facoltativa o obbligatoria - non anche equivalente», previsione che parrebbe orientare nel senso della diversa natura tra «sentenza di condanna» e «sentenza di applicazione pena».

Pertanto, sostiene il giudice *a quo*, «a fronte di fattispecie che espressamente prevedono l'applicazione della confisca per equivalente in presenza di una sentenza di applicazione pena, diviene [...] complesso sostenere che l'equiparazione genericamente sancita dall'art. 444 c.p.p. possa automaticamente riespandersi in tutte quelle ipotesi di confisca di valore in cui - seppur prevista, come nell'art. 11 L. 146/2006 - sia positivizzata solo a fronte di una sentenza di condanna».

Anche la giurisprudenza sovranazionale (viene richiamata Corte europea dei diritti dell'uomo, seconda sezione, sentenza 29 ottobre 2013, Varvara contro Italia) e di legittimità (viene richiamata Cass., sez. un. Pen., n. 31617 del 2015) sembrerebbero richiedere, per l'applicazione della confisca per equivalente, in quanto pena, un accertamento formale della responsabilità penale del reo. Del resto, anche la giurisprudenza di questa Corte, nel sottolineare che quella di patteggiamento è «una sentenza che è solo «equiparata» a una pronuncia di condanna e che resta priva di efficacia nei giudizi extrapenal» (sentenza n. 83 del 2024), parrebbe considerarla inidonea a un accertamento compiuto della responsabilità penale. Anche la recente giurisprudenza della Corte EDU avrebbe affermato la necessità di una sentenza di condanna in senso formale per l'applicazione della confisca ex art. 322-ter del codice penale, ritenendo insufficiente l'accertamento di responsabilità effettuato in primo grado e implicitamente confermato in grado di appello, nonostante la prescrizione del reato (viene richiamata Corte EDU, prima sezione, sentenza 19 dicembre 2024, Episcopo e Bassani contro Italia).

Ebbene, sostiene il rimettente, se l'accertamento non definitivo della responsabilità penale è stato ritenuto dalla Corte EDU insufficiente perché si applichi una confisca che presuppone una condanna, «ci si chiede come un istituto a natura afflittiva o punitiva possa trovare applicazione in presenza di una sentenza di patteggiamento - il cui accertamento ha natura ontologicamente debole - laddove non espressamente previsto dalla norma».

Tanto premesso, in presenza di un quadro normativo e giurisprudenziale incerto sulla natura di pena della confisca di valore e sulla natura della sentenza di patteggiamento, il rimettente ritiene che l'art. 11 della legge n. 146 del 2006 «non rispetti del tutto i canoni di accessibilità e prevedibilità, come declinati dall'art. 7 CEDU - interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU - potendo integrare una violazione degli artt. 25 e 117 Cost.».

2.- È intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, con due distinti atti sostanzialmente sovrapponibili, che le questioni di legittimità costituzionale sopradescritte siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

2.1.- Ad avviso dell'interveniente, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di chiarezza del petitum: invero, mentre nel dispositivo si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge n. 146 del 2006, «nella parte in cui dispone l'applicazione della confisca [...] con la sentenza di condanna e non anche a seguito di sentenza di applicazione pena su richiesta delle parti ex artt. 444 e seg. c.p.p.», nella motivazione dell'ordinanza di rimessione il dubbio di legittimità costituzionale parrebbe invece fondato proprio sull'applicabilità della confisca per equivalente anche in seguito all'emissione di una sentenza di «patteggiamento».

2.2.- Le specifiche questioni concernenti la confisca del denaro e dell'autovettura (reg. ord. n. 143 del 2025), nonché la confisca degli immobili (reg. ord. n. 144 del 2025), sarebbero poi, ad avviso dell'interveniente, inammissibili per difetto di rilevanza.



Quanto alle somme di denaro, infatti, è stata disposta una confisca diretta, non per equivalente, in adesione all'orientamento giurisprudenziale consolidatosi prima del mutamento giurisprudenziale intervenuto con la ricordata sentenza n. 13783 del 2025 delle sezioni unite penali della Corte di cassazione. Comunque, il sopravvenuto mutamento giurisprudenziale non consentirebbe la revoca del giudicato, ipotizzabile soltanto in caso di abolitio criminis o di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma incriminatrice (o di una norma diversa idonea a mitigare il trattamento sanzionatorio).

Né sarebbe pertinente il principio, affermato dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 18288 del 2010, che il mutamento giurisprudenziale espresso dalle sezioni unite rientrerebbe fra i "nuovi elementi" idonei a rendere ammissibile l'incidente di esecuzione ex art. 666 cod. proc. pen., trattandosi di principio riferito alla «superabilità del "giudicato esecutivo", vale a dire del precedente provvedimento del giudice dell'esecuzione che si sia già pronunciato su altra richiesta».

Pertanto, il mutamento giurisprudenziale in ordine alla qualificazione della confisca del denaro non sarebbe idoneo a travolgere il giudicato mediante incidente di esecuzione.

Nemmeno le questioni concernenti la confisca per equivalente dell'autovettura e dei beni immobili sarebbero rilevanti, in quanto il mutamento giurisprudenziale indicato non sarebbe favorevole e quindi non sarebbe suscettibile in astratto di essere applicato retroattivamente quale *lex mitior*. Sostiene, infatti, l'Avvocatura dello Stato che: a) con la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, n. 13783 del 2025, avallata dalla giurisprudenza di questa Corte (è citata la sentenza n. 7 del 2025) e da quella della Corte EDU (con la sentenza Episcopo e Bassani contro Italia), si sarebbe determinato un mutamento giurisprudenziale in forza del quale la natura della confisca per equivalente avrebbe cessato di essere sempre punitiva, «presentando una funzione meramente ripristinatoria della situazione patrimoniale antecedente alla commissione del reato»; b) detto mutamento non sarebbe «per vero favorevole e, quindi, suscettibile in astratto di essere applicato retroattivamente per il principio della retroattività della *lex mitior*, finendo per peggiorare la posizione di coloro che sono avvinti da una sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti».

2.3.- In ogni caso, i parametri richiamati dall'ordinanza di remissione non sarebbero pertinenti: «la questione afferente alla prevedibilità dell'applicazione della confisca per equivalente in conseguenza della sentenza di patteggiamento dovrebbe valutarsi, logicamente, sulla base della disciplina giuridica e degli orientamenti giurisprudenziali vigenti al tempo in cui detta confisca è stata applicata, rivelandosi a tal fine del tutto irrilevanti i mutamenti giurisprudenziali di cui si è detto».

Pertanto, nel rilevare che «il principio di legalità sostanziale/prevedibilità rinviene il suo fondamento nell'art. 7 CEDU», è proprio la più recente giurisprudenza ad avere espressamente escluso che la confisca per equivalente, in quanto misura afflittiva, ma, in ragione della funzione ripristinatoria, non punitiva, rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 7 CEDU (viene richiamata la citata sentenza della Corte EDU resa nella causa Episcopo e Bassani); non essendo la confisca una pena, ai sensi degli artt. 25 Cost. e 7 CEDU, le garanzie nei confronti della misura ablativa sarebbero invece rinvenibili negli artt. 42 Cost. e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.

2.4.- Ad avviso dell'interveniente, le questioni sollevate sarebbero comunque non fondate.

Al momento dell'applicazione della confisca per equivalente, l'art. 445 cod. proc. pen. espressamente prevedeva che la sentenza di patteggiamento fosse «equiparata a una pronuncia di condanna» e che con essa si potesse disporre la confisca diretta di cui all'art. 240 cod. pen. Al riguardo, infatti, con la legge 12 giugno 2003, n. 134 (Modifiche al codice di procedura penale in materia di applicazione della pena su richiesta delle parti), è stata estesa l'applicabilità della confisca, prima circoscritta alle ipotesi contemplate dal secondo comma dell'art. 240 cod. pen., a tutte quelle indicate da tale norma, la quale, invero, al secondo comma, numero 1-bis), disciplina anche la confisca per equivalente.

Pertanto, sarebbe inesatto l'assunto del rimettente che l'art. 445 cod. proc. pen. richiamerebbe espressamente soltanto la confisca diretta e non anche quella per equivalente.

Anzi, poiché il terzo comma dell'art. 240 cod. pen. prevede espressamente che la confisca per equivalente «si applica anche nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale», il quadro normativo richiamato renderebbe compatibili la sentenza di patteggiamento e la confisca per equivalente con funzione ripristinatoria.

La regola generale dell'equiparazione della sentenza di patteggiamento a quella di condanna, dettata dall'art. 445 cod. proc. pen., sarebbe poi idonea a fondare anche l'adozione, con la sentenza di patteggiamento, del provvedimento di confisca con finalità punitiva.

In tal senso deporrebbe altresì il tenore dell'art. 322-ter cod. pen., che, dopo avere esplicitamente richiamato la sentenza di patteggiamento nei primi due commi come titolo per l'adozione della confisca per equivalente, al terzo comma dispone che «il giudice, con la sentenza di condanna, determina le somme di denaro o individua i beni assoggettati a confisca in quanto costituenti il profitto o il prezzo del reato ovvero in quanto di valore corrispondente al profitto o al prezzo del reato». Il riferimento alla «sentenza di condanna», infatti, parrebbe indicare sia quella emessa all'esito di una cognizione piena sia quella di patteggiamento.



Pertanto, a eguale conclusione dovrebbe pervenirsi anche quanto al riferimento dell'art. 11 della legge n. 146 del 2006 alla sentenza di condanna.

2.5.- Anche le novità introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2022 confermerebbero la tesi della compatibilità della sentenza di patteggiamento con la confisca per equivalente, essendo oggi possibile, nel cosiddetto patteggiamento "allargato", che l'accordo processuale concerna anche le pene accessorie e la confisca facoltativa, ma non la confisca obbligatoria. Inoltre, pur avendo incrementato le ipotesi di espressa inefficacia della sentenza di patteggiamento in altri giudizi, «il legislatore non si è preoccupato di escludere l'equiparazione della predetta sentenza a quella di condanna ai fini della confisca».

2.6.- In merito alla prevedibilità dell'applicazione della confisca per equivalente in conseguenza della sentenza di patteggiamento, infine, l'interveniente richiama la sentenza della Corte di cassazione n. 16100 del 2019, che ha reso irrevocabile la statuizione ablatoria resa con la sentenza del Tribunale di Arezzo, confermando la misura e richiamando i consolidati orientamenti giurisprudenziali formati in materia.

Del resto, la giurisprudenza di Strasburgo ha chiarito che il requisito della prevedibilità delle misure che determinano un'ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni garantito dall'art. 1 Prot. addiz. CEDU va accertato con riguardo al momento in cui l'ingerenza si verifica, che coincide con l'emissione del provvedimento di confisca (viene ancora una volta richiamata la sentenza Episcopo e Bassani della Corte EDU).

2.7.- Le confische disposte con la sentenza di patteggiamento nei giudizi a quibus, conclude l'interveniente, hanno natura ripristinatoria, sicché non sono ad esse applicabili le garanzie costituzionali e convenzionali riservate alle pene, tra le quali la necessità di una condanna "in senso formale". Ne consegue che anche una sentenza di patteggiamento, equiparata alla pronuncia di condanna, può legittimamente disporre una confisca con finalità ripristinatoria.

3.- Si è costituita in giudizio M. F. (parte nel giudizio iscritto al n. 144 reg. ord. del 2025), concludendo per la non fondatezza delle sopradescritte questioni di legittimità costituzionale, ove intese come sollecitatorie di una pronuncia che consenta l'applicazione della confisca per equivalente con la sentenza di patteggiamento, ma concludendo per la loro fondatezza, «se interpretat[e] nel senso che [si] consente l'applicazione della confisca per equivalente anche nel caso di definizione del procedimento con sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti».

Nel richiamare lo svolgimento del processo *a quo* e i principali argomenti dell'ordinanza di rimessione, la parte sostiene l'inidoneità della sentenza di patteggiamento a costituire titolo per l'applicazione della confisca di valore ex art. 11 della legge n. 146 del 2006, in quanto basata su un accertamento «debole», non compatibile con le garanzie discendenti dall'art. 7 CEDU; inoltre, non sarebbe sostenibile che l'equiparazione genericamente sancita dall'art. 444 cod. proc. pen. possa automaticamente riespandersi in tutte le ipotesi di confisca di valore in cui essa sia prevista solo a fronte di una sentenza di condanna.

Tanto premesso, la parte ritiene che il rimettente avrebbe dovuto rilevare e dichiarare l'illegalità della confisca, in quanto non applicabile con la sentenza di patteggiamento: incompatibile con i parametri costituzionali e convenzionali invocati sarebbe infatti l'interpretazione della «disposizione che pretenda di estenderne l'applicazione al caso in cui il procedimento venga definito con una tipologia di sentenza - quella che applica la pena concordata - diversa da quella prevista dalla legge (e cioè, la "sentenza di condanna", come testualmente recita la norma in questione)» (enfasi nell'originale). Tale interpretazione costituirebbe un'estensione analogica in malam partem della norma penale, che, se interpretata in ossequio al principio costituzionale e convenzionale di legalità in materia penale, non consentirebbe di applicare la confisca con la sentenza di patteggiamento, ma soltanto con la sentenza di condanna.

3.1.- Con memoria depositata il 3 marzo 2026 la parte ha ribadito le conclusioni già rassegnate, allegando altresì due pareri pro veritate.

In particolare, dopo aver affermato la natura penale della confisca disposta ai sensi dell'art. 11 della legge n. 146 del 2006, in quanto superiore al vantaggio economico conseguito per effetto della commissione dell'illecito, la parte ha sostenuto la necessità del rispetto dei principi di legalità, di prevedibilità della sanzione penale e del divieto di analogia in malam partem. In tal senso, ha richiamato sia la giurisprudenza di legittimità che ha escluso l'applicabilità della confisca di cui all'art. 11 della legge n. 146 del 2006 con sentenza di patteggiamento, sul rilievo che fosse necessaria un'espressa previsione normativa, sia l'esistenza di un contrasto interpretativo segnalato anche dall'Ufficio del massimario della Corte di cassazione, che escluderebbe la prevedibilità della misura ablativa.

Anche in seguito alla riforma disposta con il d.lgs. n. 150 del 2022, con l'ampliamento dei limiti di efficacia extrapenale della sentenza di patteggiamento, la clausola di equiparazione alla sentenza di condanna sarebbe riferita alle conseguenze che derivino da una sentenza che ha applicato una pena. Del resto, il legislatore, quando ha inteso consentire l'applicazione della confisca anche nel caso di definizione del giudizio con sentenza di patteggiamento, l'ha espressamente previsto - per esempio nelle ipotesi di cui agli artt. 322-ter cod. pen., 640-quater cod. pen., 600-septies cod. pen., 648-quater cod. pen., 2641 cod. civ., 1, comma 143, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», 12, comma 4-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione



e norme sulla condizione dello straniero» -. Da un punto di vista sistematico, dunque, «la clausola di equiparazione contenuta nell'art. 445, comma 1-bis, cod. proc. pen. non è ritenuta sufficiente dal legislatore a stabilire l'equiparazione tra la sentenza di condanna e quella di patteggiamento al fine specifico della confisca».

In tal senso, infatti, si sottolineano la natura della sentenza di patteggiamento, priva di un accertamento positivo di colpevolezza, e la necessità di un'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 11 della legge n. 146 del 2006 che consenta la confisca soltanto all'esito della pronuncia di una sentenza di condanna e non di una sentenza di patteggiamento. L'interpretazione che consentisse la confisca anche in tale ipotesi, infatti, incorrerebbe in un difetto di prevedibilità: qualora fosse ritenuta «diritto vivente» occorrerebbe una declaratoria di illegittimità costituzionale per contrasto con i principi di riserva di legge, di tassatività e di prevedibilità.

Considerato in diritto

4.- Con le ordinanze indicate in epigrafe (reg. ord. n. 143 e n. 144 del 2025), di contenuto pressoché identico, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Arezzo, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge n. 146 del 2006, nella parte in cui dispone l'applicazione della confisca di somme di denaro, beni o altre utilità di cui il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona fisica o giuridica, per un valore corrispondente al prodotto, profitto o prezzo del reato, con la sentenza di condanna «e non anche a seguito di sentenza di applicazione pena su richiesta delle parti ex art. 444 e seg. c.p.p.».

4.1.- Quanto ai fatti di causa, il giudice *a quo* espone di essere chiamato a decidere, in sede di incidente di esecuzione, in merito alla richiesta di revoca della confisca per equivalente disposta con la sentenza n. 340 del 2017, emessa ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Arezzo nei confronti di F. B. (reg. ord. n. 143 del 2025) e di M. F. (reg. ord. n. 144 del 2025). La sentenza di patteggiamento è diventata irrevocabile in data 27 febbraio 2019, allorquando la Corte di cassazione, con la sentenza n. 16100 del 2019, ha rigettato i ricorsi proposti avverso la confisca disposta con la citata sentenza.

4.2.- In punto di rilevanza delle questioni, il rimettente afferma che la confisca, riguardando in entrambi i casi somme di denaro, beni mobili o immobili non direttamente derivanti dai reati contestati, è stata disposta per equivalente e che in caso di accoglimento delle questioni si dovrebbe provvedere per la restituzione di quanto confiscato.

Né sarebbe di ostacolo alla rilevanza delle questioni la formazione del giudicato sulle disposte misure ablative, in considerazione del processo di tendenziale flessibilizzazione dello stesso in caso di mutamento giurisprudenziale favorevole, che, nella specie, sarebbe individuabile nella rimeditazione in ordine alla natura, non più afflittiva, bensì ripristinatoria, della confisca per equivalente.

Pertanto, sostiene il rimettente, non si tratterebbe di «affermare se un successivo mutamento giurisprudenziale possa travolgere il giudicato», ma di verificare se la confisca prevista dall'art. 11 della legge n. 146 del 2006 sia una pena o meno e se la norma rispetti il canone della prevedibilità e della legalità, anche nella dimensione sovranazionale. Tale verifica implicherebbe una «valutazione sulla natura della sentenza di applicazione pena».

4.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente ripercorre anzitutto l'evoluzione della giurisprudenza di legittimità formatasi sulla confisca per equivalente, che, dopo averne riconosciuto la natura sanzionatoria, ne ha di recente affermata, invece, la natura ripristinatoria quando non sottrae più di quanto sia stato conseguito dall'illecito. Ritiene poi indispensabile «verificare se la confisca per equivalente fosse misura prevedibile nella sua applicazione per coloro che definirono la posizione ai sensi dell'art. 444 c.p.p.».

In particolare, afferma, «a fronte di fattispecie che espressamente prevedono l'applicazione della confisca per equivalente in presenza di una sentenza di applicazione pena, diviene però complesso sostenere che l'equiparazione genericamente sancita dall'art. 444 c.p.p. possa automaticamente riespandersi in tutte quelle ipotesi di confisca di valore in cui - seppur prevista, come nell'art. 11 L. 146/2006 - sia positivizzata solo a fronte di una sentenza di condanna».

Tanto premesso, in presenza di un quadro normativo e giurisprudenziale incerto sulla natura di pena della confisca di valore e sulla natura della sentenza di patteggiamento, il rimettente ritiene che l'art. 11 della legge n. 146 del 2006 «non rispetti del tutto i canoni di accessibilità e prevedibilità, come declinati dall'art. 7 CEDU - interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU - potendo integrare una violazione degli artt. 25 e 117 Cost.».

5.- È intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo, con due distinti atti sostanzialmente sovrapponibili, che le questioni di legittimità costituzionale sopradescritte siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.



Si è altresì costituita in giudizio M. F. (parte nel giudizio iscritto al n. 144 reg. ord. del 2025), concludendo per la non fondatezza ovvero per la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, nei sensi illustrati al punto 3.

6.- In via preliminare, deve essere disposta la riunione dei giudizi perché siano decisi con unica sentenza, avendo le relative questioni di legittimità costituzionale a oggetto la medesima disposizione, prospettando le medesime censure ed evocando parametri coincidenti (fra le tante, sentenze n. 128 del 2025, n. 171 del 2024 e n. 220 del 2023).

7.- Occorre poi muovere dalle eccezioni in rito proposte dall'Avvocatura generale.

L'eccezione di inammissibilità per difetto di chiarezza del *petitum*, anzitutto, è formulata nel senso che, mentre nel dispositivo delle ordinanze si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge n. 146 del 2006, «nella parte in cui dispone l'applicazione della confisca [...] con la sentenza di condanna e non anche a seguito di sentenza di applicazione [della] pena su richiesta delle parti ex artt. 444 e seg. c.p.p.», nella loro motivazione il dubbio di legittimità costituzionale parrebbe invece fondato proprio sull'applicabilità della confisca per equivalente anche in seguito all'emissione di una sentenza di patteggiamento.

L'eccezione è fondata, in quanto la motivazione del rimettente in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni è calibrata sul dubbio che la confisca per equivalente di cui all'art. 11 della legge n. 146 del 2006 possa essere disposta anche in sede di sentenza di patteggiamento; al contrario, nel *petitum* il dubbio di legittimità costituzionale investe tale articolo «nella parte in cui dispone l'applicazione della confisca [...] con la sentenza di condanna e non anche a seguito di sentenza di applicazione pena su richiesta delle parti ex artt. 444 e seg. c.p.p.» (enfasi aggiunta).

In altri termini: in entrambe le ordinanze la richiesta del rimettente parrebbe diretta a ottenere una sentenza di accoglimento additivo che consenta l'applicazione della confisca per equivalente “transnazionale” anche con la sentenza di patteggiamento.

Il *petitum*, inoltre, giunge al termine di un non lineare andamento motivazionale, poiché le ordinanze di rimessione, dopo una diffusa esposizione della questione della natura giuridica della confisca per equivalente, la definiscono irrilevante per la decisione (pagina 11), poiché centrale sarebbe, invece, il tema della prevedibilità dell'applicazione di tale confisca in sede di patteggiamento.

Del resto, l'ambiguità del *petitum* appare corroborata dalle non casuali conclusioni della parte, la quale ha chiesto dichiararsi la non fondatezza delle questioni laddove sollecitano una pronuncia che consenta l'applicazione della confisca per equivalente con la sentenza di “patteggiamento” e, viceversa, la loro fondatezza «se interpretat[e] nel senso che [si] consente l'applicazione della confisca per equivalente anche nel caso di definizione del procedimento con sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti». La parte ha cura di precisare che dette richieste sono legate da un rapporto di subordinazione, ma si tratta di una sua prospettazione, poiché nelle ordinanze di rimessione non v'è traccia di questioni poste “in via principale” e di questioni poste “in via subordinata”.

Tanto premesso, già l'oscurità e l'incertezza del *petitum*, davvero molto marcate, impongono la declaratoria di inammissibilità delle questioni (in tal senso, sentenze n. 143 del 2018, n. 102 e n. 32 del 2016 e n. 247 del 2015; ordinanze n. 261 del 2020, n. 250 del 2019 e n. 65 del 2018).

8.- Un ulteriore profilo di inammissibilità, che per completezza è bene esaminare, riguarda l'esaurimento, in virtù del giudicato formatosi, dei rapporti dedotti nei giudizi a quibus.

In particolare, la giurisprudenza di questa Corte ha di regola dichiarato l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, di questioni sollevate dal giudice dell'esecuzione penale che contesti una norma applicata nel precedente giudizio di cognizione.

Al riguardo, questa Corte ha anzitutto affermato che «non è consentito sollevare nel procedimento di esecuzione un incidente di legittimità costituzionale concernente una norma applicata nel giudizio di cognizione (la questione avrebbe dovuto essere, infatti, proposta nell'ambito di quest'ultimo). L'unica eccezione è rappresentata dall'ipotesi in cui venga in discussione, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., la necessità di conformarsi ad una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia sostanziale, in fattispecie che non richieda la riapertura del processo, ma possa trovare direttamente rimedio in sede esecutiva (sentenza n. 210 del 2013)» (sentenza n. 100 del 2015). Ipotesi che non ricorre nei casi oggi in esame.

Si è altresì precisato che «[l]a pronuncia di questa Corte n. 210 del 2013 ha introdotto un'eccezione ben delimitata al principio, costantemente affermato e a tutt'oggi vigente, secondo cui non è consentito al giudice dell'esecuzione impugnare disposizioni primarie che siano già state applicate, in via definitiva, in fase di cognizione (sentenza n. 64 del 1965; in seguito, sentenze n. 100 del 2015 e n. 210 del 2013). Con ogni evidenza, questo principio, che declina nel caso di specie il requisito della rilevanza proprio di ogni questione incidentale di legittimità costituzionale, preclude, in sede di esecuzione penale, di dubitare della conformità a Costituzione del precetto in base al quale il reo è stato condannato e della pena che è stata conseguentemente irrogata. Simili profili sono infatti estranei



all'oggetto del procedimento esecutivo, che è finalizzato all'esecuzione di un provvedimento e non certo alla verifica della legittimità costituzionale delle norme in base alle quali il titolo si è formato e rispetto alle quali l'imputato ha già avuto la facoltà di eccepire l'illegittimità nel processo di cognizione» (sentenza n. 57 del 2016; analogamente, sentenza n. 147 del 2021).

8.1.- Tanto premesso, la giurisprudenza costituzionale ha identificato le ipotesi di flessione dell'intangibilità del giudicato, ravvisandole a fronte di sopravvenienze concernenti la punibilità e il trattamento sanzionatorio del reo.

Dopo il primo riconoscimento di tale flessione operato con la citata sentenza n. 210 del 2013, in relazione alla illegalità convenzionale sopravvenuta della pena conseguente la sentenza della Corte EDU, grande camera, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia (n. 2), che ha determinato la modifica dei giudicati chiesta dai condannati che non avevano proposto ricorso alla Corte EDU e la possibilità di rideterminare la pena dell'ergastolo in trenta anni di reclusione, ulteriori ipotesi sono state successivamente identificate da questa Corte in ordine a fattispecie di illegittimità costituzionale o illegalità convenzionale sopravvenute della pena. Giusta quanto affermato con la sentenza n. 147 del 2021 (punto 13 del Considerato in diritto) con particolare riferimento alla problematica - che qui interessa - della promovibilità dell'incidente di legittimità costituzionale in sede di esecuzione penale, «[s]e [...] in linea generale è precluso al giudice dell'esecuzione penale sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme applicate dal giudice della cognizione, tuttavia ciò è possibile per effetto di una sopravvenienza costituzionalmente rilevante - qual è in modo paradigmatico una sentenza che attivi l'obbligo conformativo di cui all'art. 46 CEDU - che abbia determinato un'alterazione della sequenza tra cognizione ed esecuzione, in difetto della quale l'intervento "a ritroso" del giudice dell'esecuzione non avrebbe giustificazione alcuna». Tanto è avvenuto nel caso della sentenza n. 68 del 2021 - la quale, in accoglimento di questioni sollevate nel corso di un incidente di esecuzione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in quanto interpretato nel senso che la disposizione non si applica in relazione alla sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, disposta con sentenza irrevocabile ai sensi dell'art. 222, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada). In questo caso la Corte ha ritenuto che il principio di legalità costituzionale della pena (e delle sanzioni amministrative "convenzionalmente penali") prevalesse sulle esigenze di certezza e stabilità dei rapporti giuridici, a presidio delle quali è posto l'istituto del giudicato.

Si è così determinata un'evoluzione della giurisprudenza costituzionale che è anche in armonia con l'indirizzo interpretativo espresso da quella di legittimità, che, anche a Sezioni unite, ha riconosciuto la flessione del giudicato sulla pena, non sull'affermazione di responsabilità, e il connesso potere del giudice dell'esecuzione di rideterminare la pena cristallizzata in una sentenza definitiva di condanna (su tale indirizzo, sentenze n. 208 del 2024, punto 4.1.3. del Considerato in diritto, n. 2 del 2022, punto 5.1.1. del Considerato in diritto, n. 68 del 2021, punto 2.2. del Considerato in diritto, e n. 210 del 2013, punto 7.3. del Considerato in diritto).

8.2.- Ciò premesso, va osservato che nella fattispecie sottoposta allo scrutinio di questa Corte la confisca (anche) per equivalente è stata disposta con la sentenza di patteggiamento ed è divenuta irrevocabile a seguito del rigetto dei ricorsi per cassazione pronunciato con la sentenza della Corte di cassazione, sezione seconda penale, n. 16100 del 2019, che si è espressamente occupata della denunciata illegalità della confisca.

Il rimettente, in entrambe le fattispecie oggetto delle ordinanze di rimessione, è giudice dell'esecuzione che, in sede di richiesta di revoca della confisca, solleva questioni di legittimità costituzionale di una norma che è stata già applicata, in via definitiva, nel giudizio di cognizione, né ricorrono ipotesi di illegalità della pena suscettibili di determinare una «flessione dell'intangibilità del giudicato» (sentenze n. 208 del 2024, n. 147 del 2021 e n. 210 del 2013).

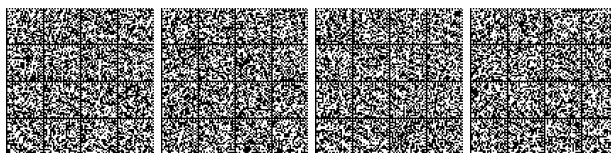
8.3.- Gli evidenziati profili di inammissibilità risultano assorbenti rispetto alle ulteriori eccezioni in rito formulate dall'Avvocatura dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 16 marzo 2006, n. 146 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001), sollevate, in riferimento agli



artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Arezzo, in funzione di giudice dell'esecuzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260123

N. 124

Ordinanza 6 - 13 luglio 2026

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento di terzo, quale parte civile costituita in procedimento penale conclusosi con sentenza di condanna per diffamazione aggravata a carico dell'allora senatore Saverio De Bonis, nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri sollevato dal Senato della Repubblica nei confronti del Tribunale di Matera, che ha pronunciato la predetta condanna, senza previa richiesta di autorizzazione alla Camera di appartenenza, con rigetto delle eccezioni di insindacabilità delle opinioni del parlamentare, adozione di provvedimenti di rinvio delle udienze e prosecuzione del procedimento penale, fino alla sentenza conclusiva - Sussistenza di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato nel rapporto dedotto in giudizio - Ammissibilità dell'intervento.

- Tribunale ordinario di Matera, sezione penale, sentenza 1° marzo 2024, n. 225; provvedimenti del 3 febbraio, 9 giugno e 1° dicembre 2023, nonché 16 febbraio 2024.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito sia della sentenza del Tribunale ordinario di Matera, sezione penale, 1° marzo 2024, n. 225, emessa nel procedimento penale n. 2664/21 R.G.N.R. a carico dell'allora senatore Saverio De Bonis, sia dei provvedimenti di rigetto dell'eccezione di applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione e di rinvio delle udienze del 3 febbraio, del 9 giugno e del 1° dicembre 2023, nonché del 16 febbraio 2024, promosso dal Senato della Repubblica, con ricorso notificato il 9 gennaio 2026, depositato in cancelleria il 23 gennaio 2026, iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2026, fase di merito.

Visti gli atti di intervento di F. C e della Camera dei deputati;

udito il Giudice relatore Francesco Saverio Marini nella camera di consiglio del 6 luglio 2026;

deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2026.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 28 aprile 2025 (reg. confl. pot. n. 5 del 2025), il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Tribunale ordinario di Matera, sezione penale, in riferimento sia alla sentenza 1° marzo 2024, n. 225, sia ai provvedimenti di rigetto dell'eccezione di applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione e di rinvio delle udienze del relativo processo penale disposti dal medesimo Tribunale il 3 febbraio, il 9 giugno e il 1° dicembre 2023, nonché il 16 febbraio 2024;

che, con la citata sentenza, il Tribunale di Matera ha condannato l'allora senatore Saverio De Bonis per il reato di diffamazione aggravata (art. 595, terzo comma, del codice penale), per avere riprodotto, il 16 agosto 2021, sulla propria pagina Facebook un articolo risalente al 2006 pubblicato dal quotidiano «La Gazzetta del Mezzogiorno», dal titolo «Grano contaminato: imprenditore sapeva» a cui l'imputato aveva aggiunto la seguente nota: «correva l'anno 2006 e l'imprenditore - secondo quanto accertato - sapeva dell'ocratossina sin dal momento dell'acquisto in Canada del grano»;

che, in quell'occasione, il senatore De Bonis avrebbe così leso la reputazione dell'imprenditore F. C., avallando l'ipotesi che quest'ultimo avesse posto in commercio grano contaminato, nonostante l'assoluzione intervenuta in sede penale in relazione a tale fatto;

che il Senato riferisce che, nel corso del giudizio penale contro il senatore De Bonis, è stata avanzata dalla difesa eccezione attinente alla insindacabilità della condotta attribuita all'imputato, in quanto opinione espressa nell'esercizio della funzione parlamentare ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che il Tribunale, anziché pronunciare sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale, oppure investire con ordinanza il Senato della Repubblica della questione concernente l'insindacabilità, ha proceduto nel giudizio in occasione delle udienze del 3 febbraio, del 9 giugno e del 1° dicembre 2023, nonché del 16 febbraio 2024;

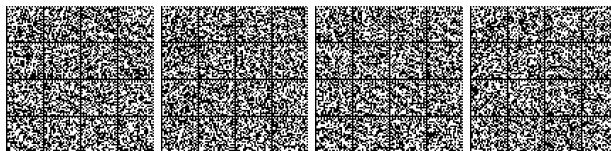
che, infine, il Tribunale ha pronunciato la citata sentenza di condanna, allo stato gravata da appello, il 1° marzo 2024;

che questa Corte, con ordinanza n. 181 del 2025, ha dichiarato ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Senato della Repubblica nei confronti dello stesso Tribunale di Matera, sezione penale;

che, con atto depositato il 29 dicembre 2025, è intervenuto nel giudizio F. C., in proprio e in qualità di legale rappresentante *pro tempore* della C. spa SB, chiedendo che il ricorso proposto dal Senato della Repubblica sia rigettato;

che l'interveniente espone di essersi costituito parte civile nei confronti di Saverio De Bonis nel procedimento penale n. 2664/2021 R.G.N.R., al fine di ottenere, con l'affermazione della responsabilità penale dell'imputato, il risarcimento di tutti i danni patrimoniali e non patrimoniali, oltre alla rifusione delle spese di costituzione e difesa;

che l'interveniente deduce di essere titolare di un interesse giuridicamente qualificato, che può essere pregiudicato dall'esito del conflitto di attribuzione, in quanto parte del giudizio penale definito con la sentenza n. 225 del 2024 del Tribunale di Matera;



che, secondo F. C., l'intervento sarebbe ammissibile alla luce della giurisprudenza costituzionale secondo cui, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, è consentito l'intervento del soggetto che sia parte di un giudizio comune i cui esiti o effetti possano essere condizionati dalla decisione di questa Corte;

che, con provvedimento dell'11 giugno 2026, comunicato alle parti, è stata fissata la camera di consiglio del 6 luglio 2026 per la trattazione relativa alla decisione sull'ammissibilità dell'atto di intervento di F. C.

Considerato che, ai sensi dell'art. 5, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale - come modificate dalla delibera di questa Corte del 12 marzo 2026, entrata in vigore l'8 maggio 2026 - questa Corte decide sull'ammissibilità degli interventi di cui all'art. 4, commi 3 e 4, delle medesime Norme integrative, con deliberazione da assumere in camera di consiglio;

che, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il ricorso o a resistervi;

che, tuttavia, tale preclusione non opera quando l'interveniente sia parte di un giudizio i cui esiti o i cui effetti la pronuncia di questa Corte sia suscettibile di condizionare;

che, in caso contrario, gli interessi dell'interveniente rischierebbero di essere incisi senza che egli possa far valere le proprie ragioni;

che, nella specie, F. C. è parte civile nel giudizio penale definito con la sentenza n. 225 del 2024, pronunciata dal Tribunale di Matera nei confronti di Saverio De Bonis;

che il Senato della Repubblica ha promosso il presente ricorso anche in riferimento alla predetta sentenza di condanna, chiedendone l'annullamento;

che, dunque, l'esito del conflitto è suscettibile di incidere sugli effetti della decisione resa nel giudizio penale nel quale F. C. si è costituito parte civile;

che l'interveniente è, pertanto, titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative;

che l'atto di intervento è stato depositato il 29 dicembre 2025, entro il termine di venti giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'ordinanza n. 181 del 2025, avvenuta il 10 dicembre 2025;

che, pertanto, l'intervento di F. C. deve essere dichiarato ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento spiegato da F. C. nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



N. 125

Sentenza 20 maggio - 14 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Pensioni - Personale del comparto scuola - Collocamento a riposo per raggiunti limiti di età - Mancato raggiungimento del numero di anni per ottenere il minimo delle pensioni - Possibile trattenimento in servizio non oltre il settantesimo anno di età, anziché la diversa maggiore età individuata tenendo conto dell'adeguamento agli incrementi della speranza di vita dei requisiti di accesso alla pensione di vecchiaia - Lesione del principio di ragionevolezza e del diritto all'accesso al trattamento pensionistico - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, art. 509, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 38, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

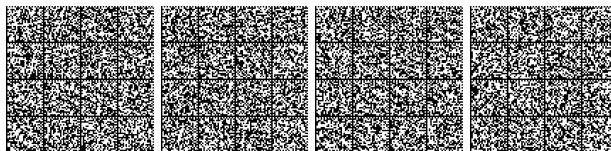
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 509, comma 3, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), promosso dalla Corte di cassazione, quarta sezione civile, nel procedimento vertente tra R. P. e Ministero dell'istruzione e del merito, con ordinanza del 6 settembre 2025, iscritta al n. 258 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2026, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 18 maggio 2026.

Udito nella camera di consiglio del 20 maggio 2026 il Giudice relatore Massimo Luciani;
deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 settembre 2025, iscritta al n. 258 del registro ordinanze 2025, la Corte di cassazione, quarta sezione civile, ha sollevato d'ufficio, in riferimento all'art. 38 della Costituzione e al principio di ragionevolezza, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 509, comma 3, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), «nella parte ove, nel disporre che “Il personale, che, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, non abbia raggiunto il numero di anni richiesto per ottenere il minimo della pensione, può essere trattenuto in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima”, stabilisce che il rapporto di lavoro possa continuare



“e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età” e non, invece, “e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età o la diversa maggiore età individuata tenendo conto dell’adeguamento alla speranza di vita ai sensi dell’art. 12 del d.l. n. 78 del 2010”».

1.1.- La Corte rimettente riferisce di essere chiamata a decidere sul rinvio pregiudiziale disposto, ai sensi dell’art. 363-*bis* del codice di procedura civile, dal Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 27 febbraio 2025.

In punto di fatto, espone che R. P. aveva adito detto Tribunale perché accertasse e dichiarasse: a) l’illegittimità del provvedimento con cui il Ministero dell’istruzione e del merito aveva disposto la sua cessazione dal servizio; b) il proprio diritto a essere trattenuta in servizio «fino all’età di 71 anni, potendo raggiungere così la contribuzione minima riscattando gli anni universitari e l’anno di ruolo giuridico o, comunque, raggiungendo, all’età di 70/71 anni, la pensione minima (Legge Dini), avendo iniziato a versare i contributi dopo il 1996».

Precisa che R. P., avendo compiuto i sessantasette anni e non disponendo di contributi sufficienti a conseguire la pensione, aveva presentato in data 13 ottobre 2023 istanza per il trattenimento in servizio «fino all’età di 70/71 anni» e che, a seguito del rigetto dell’istanza e del collocamento a riposo senza pensione in data 31 agosto 2024, aveva contestato in giudizio la legittimità di tale ultimo provvedimento e chiesto l’accertamento del diritto a essere trattenuta in servizio (con ordine alle amministrazioni competenti di provvedere in tal senso), adducendo a fondamento delle proprie censure un’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 509, comma 3, del d.lgs. n. 297 del 1994. Riferisce, altresì, che R. P. aveva contestualmente presentato domanda subordinata di risarcimento del danno.

Aggiunge che, ad avviso del giudice rimettente, non avendo R. P. presentato alcuna domanda di riscatto, l’unica questione rilevante in giudizio concernerebbe la possibilità del suo trattenimento in servizio fino al limite del settantunesimo anno d’età, che sarebbe desumibile dalla previsione dell’art. 24, comma 7, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214, giusta la quale, ai fini del conseguimento della pensione di vecchiaia, «[s]i prescinde dal predetto requisito di importo minimo se in possesso di un’età anagrafica pari a settanta anni, ferma restando un’anzianità contributiva minima effettiva di cinque anni», in combinato disposto con l’art. 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122.

Tanto premesso, riferisce che il rinvio pregiudiziale disposto dal Tribunale di Lecce concerne la seguente questione di diritto: «se l’art. 509 c. 3 d.lgs. 297/2024 (*rectius*, 1994) vada interpretato nel senso che il relativo trattenimento in servizio possa essere disposto solo ove consenta di raggiungere - entro il 71mo anno di età - la contribuzione minima di 20 anni per la fruizione della pensione di vecchiaia (e, per coloro cui si applica, se l’importo della pensione non risulterà inferiore all’importo soglia di 1,5 volte l’assegno sociale annualmente rivalutato) ovvero se esso possa essere disposto, anche a prescindere dal requisito contributivo, al fine di consentire al soggetto istante il raggiungimento dell’età anagrafica massima prevista dalla norma (comprensiva di adeguamento alla speranza di vita) con conseguente acquisizione del diritto alla fruizione della pensione di vecchiaia ex art 24 c. 7, ultimo periodo, del dl 201/2012 (*rectius*, 2011) cit. (requisiti attuali: 71 anni di età e 5 anni di contribuzione)».

1.2.- In punto di rilevanza, la Corte rimettente reputa che le questioni di legittimità costituzionale siano pregiudiziali rispetto alla decisione del quesito postole dal Tribunale di Lecce, che concerne due possibili interpretazioni del già riportato art. 509, comma 3, del d.lgs. n. 297 del 1994.

Secondo una prima opzione interpretativa, il diritto al trattenimento in servizio «sussisterebbe anche qualora, al raggiungimento del settantesimo anno d’età, non sia conseguito il requisito contributivo». Rileverebbe in tal senso il tenore testuale della norma, «che non vincolerebbe espressamente il trattenimento in servizio al conseguimento o meno dell’anzianità contributiva richiesta dalla legge, ma, invece, prevederebbe il solo limite costituito dall’età anagrafica di 70 anni», di talché sarebbe possibile il trattenimento in servizio «oltre il limite di 67 anni» anche per consentire «al lavoratore di incrementare comunque l’anzianità contributiva, con possibili ricadute sull’importo della pensione».

Secondo un opposto orientamento interpretativo, viceversa, il trattenimento in servizio del personale scolastico sarebbe possibile «solo se esso consenta di raggiungere l’anzianità contributiva minima indispensabile per il conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia». Decisiva, in quest’ottica, sarebbe l’espressione «sino al conseguimento di tale anzianità minima», che indicherebbe «la funzionalizzazione del trattenimento in servizio del personale scolastico al raggiungimento del requisito contributivo per la pensione di vecchiaia e non al mero prolungamento della carriera lavorativa».

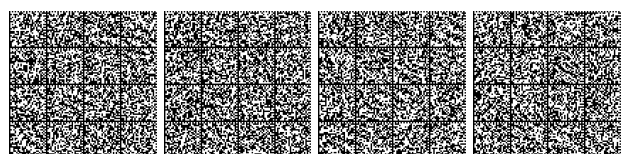


Tanto premesso, la rilevanza deriverebbe dal fatto che, «se anche questo Collegio accogliesse l'interpretazione più ampia del menzionato art. 509, comma 3», il trattenimento in servizio della parte ricorrente non potrebbe protrarsi oltre il settantesimo anno d'età e «[i]n questo modo [...] la domanda subordinata della lavoratrice non potrebbe essere integralmente accolta, atteso che, nel suo caso, il semplice prolungamento del servizio fino ai 70 anni non le garantirebbe il conseguimento di un trattamento pensionistico», essendo «processualmente acquisito che [...] dovrebbe attendere, nella migliore delle ipotesi, il [...] compimento dei 71 anni». E «[m]entre la questione posta dal Tribunale di Lecce [...] attiene, effettivamente, all'interpretazione di una disposizione di legge, questo ulteriore profilo concerne una diversa problematica, venendo in rilievo, piuttosto, l'esistenza di una lacuna assiologica non superabile per via ermeneutica».

Non soccorrerebbe, a tal fine, la previsione dell'art. 24, comma 4, secondo periodo, del d.l. n. 201 del 2011, nel testo convertito cui qui e di seguito si fa riferimento, come anche per gli altri decreti-legge, che - nel testo vigente al 31 agosto 2024, data di collocamento a riposo della lavoratrice e anteriore alla modifica apportata dall'art. 1, comma 162, della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027) - disponeva che «[i]l proseguimento dell'attività lavorativa è incentivato, fermi restando i limiti ordinamentali dei rispettivi settori di appartenenza, dall'operare dei coefficienti di trasformazione calcolati fino all'età di settant'anni, fatti salvi gli adeguamenti alla speranza di vita, come previsti dall'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modificazioni e integrazioni». Per espresso disposto normativo, infatti, l'incentivo al proseguimento dell'attività lavorativa derivante dall'operare dei coefficienti di trasformazione calcolati tenendo conto degli adeguamenti alla speranza di vita deve pur sempre rispettare «i limiti ordinamentali dei rispettivi settori di appartenenza», mentre - giusta la previsione dell'art. 24, comma 4, primo periodo, del d.l. n. 201 del 2011 - la pensione di vecchiaia «si può conseguire all'età in cui operano i requisiti minimi previsti dai successivi commi», compreso dunque il comma 7, a tenor del quale «[i]l diritto alla pensione di vecchiaia di cui al comma 6 è conseguito in presenza di un'anzianità contributiva minima pari a 20 anni, a condizione che l'importo della pensione risulti essere non inferiore, per i lavoratori con riferimento ai quali il primo accredito contributivo decorre successivamente al 1° gennaio 1996, all'importo dell'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335», salva la possibilità di prescindere «dal predetto requisito di importo minimo se in possesso di un'età anagrafica pari a settanta anni, ferma restando un'anzianità contributiva minima effettiva di cinque anni».

Immutato dovendo ritenersi, pertanto, il limite massimo d'età di settant'anni, il giudice *a quo* soggiunge che a diverse conclusioni non potrebbe condurre nemmeno l'art. 2, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, in legge 30 ottobre 2013, n. 125, il quale, nell'interpretare autenticamente l'art. 24, comma 4, secondo periodo, del d.l. n. 201 del 2011, ha stabilito che «per i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni il limite ordinamentale, previsto dai singoli settori di appartenenza per il collocamento a riposo d'ufficio e vigente alla data di entrata in vigore del decreto-legge stesso, non è modificato dall'elevazione dei requisiti anagrafici previsti per la pensione di vecchiaia e costituisce il limite non superabile, se non per il trattenimento in servizio o per consentire all'interessato di conseguire la prima decorrenza utile della pensione ove essa non sia immediata, al raggiungimento del quale l'amministrazione deve far cessare il rapporto di lavoro o di impiego se il lavoratore ha conseguito, a qualsiasi titolo, i requisiti per il diritto a pensione». Si tratterebbe, infatti, «di disposizione che interpreta l'art. 24, comma 4, citato, con la conseguenza che rimane soggetto ai suoi stessi limiti (fra cui quello, dei settanta anni, del successivo comma 7), di talché consentirebbe «all'interessato di restare in servizio fino al conseguimento del trattamento pensionistico, sempre, però, nel rispetto dei limiti [...] del comma 7».

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* evidenzia ch'essa sarebbe suffragata dai precedenti di questa Corte in materia di trattenimento in servizio. Ne emergerebbe, infatti, «l'esigenza di proteggere sia la pensione minima sia la discrezionalità del legislatore nel [...] variare i trattamenti in relazione alle diverse figure professionali», salvo il vincolo di permettere ai lavoratori il conseguimento del «minimo della pensione, attraverso lo strumento della deroga ai limiti di età ordinari previsti per ciascuna categoria di dipendente pubblico» (sono citate le sentenze n. 33 del 2013 e n. 227 del 1997 e le ordinanze n. 195 del 2000 e n. 57 del 1992) e fermo restando, peraltro, che «[l]a deroga alle soglie massime di età, al fine del conseguimento del bene primario del minimo pensionistico», incontra, a sua volta, il limite fisiologico della «energia compatibile con la prosecuzione del rapporto», ovviamente da aggiornarsi in relazione ai «riflessi positivi del generale miglioramento delle condizioni di vita e di salute dei lavoratori sulla loro capacità di lavoro» (sono citate le sentenze n. 90 del 1992, n. 282 del 1991, n. 444 del 1990 e n. 461 del 1989).



Ciò premesso, il giudice *a quo* reputa non conforme all'art. 38, secondo comma, Cost., che un lavoratore, al momento della cessazione del rapporto di lavoro per raggiunti limiti di età, possa trovarsi privato contemporaneamente della retribuzione e della pensione. Evidenza che tale esigenza è stata avvertita anche dalla giurisprudenza di legittimità, allorché ha affermato che il limite anagrafico, che la normativa impone alla pubblica amministrazione per il trattenimento in servizio dei suoi dipendenti, può essere derogato solo se la sua applicazione priva il dipendente del diritto alla pensione (è citata Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 12 novembre 2024, n. 29183) e che lo stesso legislatore «tende ad evitare il più possibile il verificarsi, per il personale scolastico, di ipotesi di mancato raggiungimento del diritto a pensione al momento della cessazione dal servizio per ragioni di età e, anzi, estende l'applicabilità di istituti aventi analoga finalità anche ad altri settori dell'ordinamento» (sono citate ancora le sentenze di questa Corte n. 444 del 1990, n. 461 del 1989 e n. 238 del 1988, e sono richiamati l'art. 24, commi 4 e 7, del d.l. n. 201 del 2011 e l'art. 2, comma 5, del d.l. n. 101 del 2013).

Pertanto, ribadito che «non può [...] ritenersi che sia stata introdotta nel nostro ordinamento, quantomeno con riferimento al pubblico impiego, una regola che imponga un adattamento automatico dell'età massima di trattenimento in servizio prevista nei singoli settori alla speranza di vita di cui all'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010, conv., con modif., dalla legge n. 122 del 2010», il rimettente chiede a questa Corte di chiarire «se l'art. 38 Cost. debba essere interpretato nel senso che osta ad una previsione che precluda, al dipendente pubblico che cessa dal servizio per sopraggiunti limiti di età, di ottenere da subito (o in tempi accettabilmente brevi) un trattamento pensionistico» e, segnatamente, se sia ad esso conforme la previsione di «un tetto massimo di età per il trattenimento in servizio nel comparto scuola che sia fisso e svincolato da ogni collegamento con l'adeguamento alla speranza di vita», specialmente considerando che la tendenziale liberalizzazione del limite di età per la partecipazione ai concorsi pubblici, introdotta dall'art. 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), rende ora assai più probabile che chi è stato assunto alle dipendenze di una pubblica amministrazione in età avanzata raggiunga la soglia anagrafica prevista come limite massimo per il trattenimento in servizio senza aver conseguito il diritto a pensione.

2.- In data 29 gennaio 2026 ha depositato un'opinione scritta l'Associazione nazionale insegnanti e formatori (ANIEF), in qualità di *amicus curiae*.

Nel sollecitare l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice *a quo*, l'*amicus* rimarca che, mentre l'art. 24, comma 7, del d.l. n. 201 del 2011 dispone che la pensione di vecchiaia calcolata secondo il regime contributivo si consegue al compimento dell'età anagrafica di settanta anni, via via adeguati all'aumento della speranza di vita, e sempre che sussistano almeno cinque anni di contribuzione effettiva, l'art. 509, comma 3, del d.lgs. n. 297 del 1994 consente il trattenimento in servizio del dipendente «in modo rigido e non collegato all'adeguamento alla speranza di vita [...] per cui il lavoratore, cessando dal servizio a 70 anni, rimane per un anno privo sia di retribuzione che di pensione».

L'ANIEF evidenzia, altresì, che «[l]a categoria maggiormente colpita è quella dei lavoratori con sistema contributivo puro, assunti dopo il 1° gennaio 1996, per i quali il conseguimento della pensione di vecchiaia ordinaria richiede 20 anni di contribuzione e il raggiungimento di una soglia minima di importo pari a 1,5 volte l'assegno sociale», dal momento che «[c]hi non raggiunge tali requisiti può accedere alla pensione solo al compimento di 71 anni con almeno 5 anni di contributi».

Nel merito, ricorda la giurisprudenza di questa Corte sul «diritto al conseguimento del minimo pensionistico costituzionalmente tutelato dall'art. 38 della Cost.» (sono citate le sentenze n. 94 del 2025, n. 195 del 2024, n. 70 del 2015 e n. 215 del 2014) e sul trattenimento in servizio (sono citate le sentenze n. 131 del 2018, n. 33 del 2013 e n. 227 del 1997) e sottolinea che l'art. 4 del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), convertito, con modificazioni, in legge 24 febbraio 2023, n. 14, ha derogato per le aziende del Servizio sanitario nazionale il limite dei settant'anni fissato per il trattenimento in servizio, stabilendo, al comma 9-octiesdecies, che «[a]l fine di far fronte alle esigenze del Servizio sanitario nazionale e di garantire i livelli essenziali di assistenza, in assenza di offerta di personale medico convenzionato collocabile, le aziende del Servizio sanitario nazionale, sino al 31 dicembre 2026, possono trattenere in servizio, a richiesta degli interessati, il personale medico in regime di convenzionamento col Servizio sanitario nazionale di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, in deroga ai limiti previsti dalle disposizioni vigenti per il collocamento in quiescenza, fino al compimento del settantaduesimo anno di età e comunque entro la predetta data».

Richiamata, infine, la giurisprudenza di legittimità in cui si è dato atto che «anche per le Corti europee centrali, le ragioni di bilancio e di contenimento della spesa, pur costituendo uno scopo legittimo, non rispondono ai principi di proporzionalità nel momento in cui la loro applicazione determina la lesione di diritti fondamentali delle persone» (sono citate Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanze 29 ottobre 2024, n. 27872 e n. 27874) e che il limite d'età ordinamentale può essere derogato se la sua applicazione priva il dipendente del diritto alla pensione (è citata Cass.,



n. 29183 del 2024), l'amicus evidenzia che l'art. 509, comma 3, del d.lgs. n. 297 del 1994 violerebbe «anche l'art. 117, primo comma, della Cost., in relazione all'art. 34 della CDFUE, che garantisce “il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione”».

3.- La sopradescritta opinione è stata ammessa con decreto presidenziale del 13 aprile 2026.

Considerato in diritto

4.- La Corte di cassazione, quarta sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 258 del 2025) ha sollevato d'ufficio, in riferimento all'art. 38 Cost. e al principio di ragionevolezza, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 509, comma 3, del d.lgs. n. 297 del 1994, nella parte in cui, nel disporre che «[i]l personale, che, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, non abbia raggiunto il numero di anni richiesto per ottenere il minimo della pensione, può essere trattenuto in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima», stabilisce che il rapporto di lavoro possa continuare «non oltre il settantesimo anno di età» e non, invece, non oltre il settantesimo anno di età o la diversa maggiore età individuata tenendo conto dell'adeguamento alla speranza di vita ai sensi dell'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010, cui, come già indicato in narrativa, si fa riferimento, come per gli altri decreti-legge, nel testo conseguente la conversione.

4.1.- Le questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento originatosi da un rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis cod. proc. civ., disposto dal Tribunale di Lecce. La Corte rimettente riferisce che detto giudice è stato chiamato a decidere sul ricorso proposto da R. P. avverso il provvedimento con cui era stato disposto il suo collocamento a riposo, per raggiunti limiti d'età, senza che avesse ancora conseguito il diritto alla pensione di vecchiaia. Il Tribunale di Lecce ha ritenuto di interpellarla per dirimere il dubbio se l'art. 509, comma 3, del d.lgs. n. 297 del 1994 debba essere interpretato nel senso che il trattenimento in servizio del dipendente pubblico possa essere disposto solo ove gli consenta di raggiungere la contribuzione minima di venti anni prevista per la fruizione della pensione di vecchiaia dall'art. 24, comma 6, del d.l. n. 201 del 2011, oppure se possa essere disposto anche al fine di consentirgli il raggiungimento dell'età anagrafica massima prevista dalla norma (che, nella prospettazione del Tribunale, dovrebbe intendersi comprensiva degli adeguamenti alla speranza di vita di cui all'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010) ai fini della fruizione della pensione di vecchiaia di cui all'art. 24, comma 7, ultimo periodo, del medesimo decreto-legge, che - per quanto qui rileva - accorda senz'altro tale provvidenza ai dipendenti che abbiano compiuto i settant'anni, purché con «un'anzianità contributiva minima effettiva di cinque anni».

4.2.- I dati normativi evidenziano la possibilità che, nel corso del procedimento introdotto dall'art. 363-bis cod. proc. civ., si sollevino questioni di legittimità costituzionale. La Corte di cassazione, infatti, è ivi chiamata a risolvere «una questione esclusivamente di diritto» proposita dal giudice rimettente, enunciando un «principio di diritto» che - ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 363-bis cod. proc. civ. e in modo affatto analogo a quanto previsto dagli artt. 384, secondo comma, e 393 cod. proc. civ. - sarà «vincolante nel procedimento nell'ambito del quale è stata rimessa la questione e, se questo si estingue, anche nel nuovo processo in cui è proposta la medesima domanda tra le stesse parti».

Che l'enunciazione del principio di diritto da parte della Corte di cassazione inerisca strettamente alla funzione giurisdizionale, «quale massima espressione della funzione nomofilattica che la stessa Corte di cassazione è istituzionalmente chiamata a svolgere», è stato affermato da questa Corte anche con riguardo alla diversa fattispecie dell'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ., in cui - come è noto - tale enunciazione avviene astraendo dalla «composizione degli interessi sostanziali fatti valere nelle precedenti fasi del giudizio *a quo*», rimanendo la pronuncia nomofilattica «improduttiva di effetti sui provvedimenti dei giudici dei precedenti gradi del giudizio» (sentenza n. 119 del 2015).

Anche nel procedimento ex art. 363-bis cod. proc. civ. il giudice di legittimità, ancorché - stavolta - in sede di rinvio pregiudiziale, esercita la funzione giurisdizionale e pure in questo caso lo fa enunciando un principio di diritto. L'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dispone che «qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» il giudice può promuovere l'incidente di costituzionalità. Nella grande maggioranza dei casi tale presupposto si verifica quando la norma oggetto del dubbio di costituzionalità deve essere immediatamente applicata ai rapporti dedotti nel giudizio principale, ma può ben accadere che tale applicazione immediata difetti. Occorre invero considerare che il promovimento della questione incidentale di legittimità costituzionale è lo strumento che assicura il primato della Costituzione, consentendo al giudice di non fare impiego di una norma in ipotesi costituzionalmente illegittima, di talché il ricorso a detto strumento non può essere precluso a un giudice che, come quello (di legittimità) procedente ex art. 363, terzo comma, o ex art. 363-bis cod. proc. civ., è indubbiamente



chiamato a utilizzare le norme dalla cui interpretazione dipende il contenuto del principio di diritto che deve enunciare. La logica stessa dell'art. 23, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 impone tale conclusione, ma si può anche aggiungere che, ove così non fosse, si determinerebbe un'intollerabile lacuna nel sistema, cagionando una di quelle "zone d'ombra" del sindacato di costituzionalità che questa Corte ha più volte inteso eliminare (sentenze n. 120 del 2024, n. 89 del 2023 e n. 13 del 2019), proprio perché la loro presenza impedisce la piena espansione del principio del primato della Costituzione.

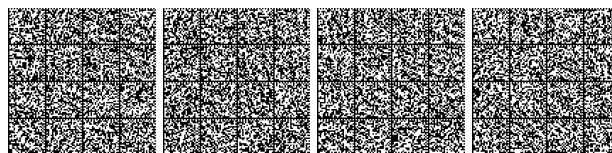
4.3.- Deve, altresì, preliminarmente considerarsi che il caso di specie origina dalla risoluzione del rapporto di impiego che è stata operata dal Ministero dell'istruzione in danno di una dipendente che, pur avendo conseguito l'età anagrafica prevista per la pensione di vecchiaia (attualmente fissata in 67 anni), non ha tuttavia conseguito tale pensione perché sprovvista del requisito contributivo minimo utile per la maturazione del relativo diritto.

I requisiti contributivi per l'accesso alla pensione di vecchiaia sono infatti autonomamente stabiliti dall'art. 24, commi 4 e seguenti, del d.l. n. 201 del 2011 e sono fissati in 20 anni di contributi (comma 7). Inoltre, per le pensioni calcolate interamente secondo il regime contributivo, occorre che l'importo della pensione derivante dall'ammontare dei contributi versati sia almeno pari all'assegno sociale, salvo che non si siano compiuti 70 anni e si abbia un'anzianità contributiva di almeno 5 anni (comma 7).

Tanto precisato, si osserva che, in punto di rilevanza, la Corte rimettente reputa erroneo il presupposto da cui ha preso le mosse il Tribunale di Lecce nella prospettazione della questione pregiudiziale, vale a dire che il limite d'età per il trattenimento in servizio previsto dall'art. 509, comma 3, del d.lgs. n. 297 del 1994 debba ritenersi comprensivo degli adeguamenti alla speranza di vita introdotti dall'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010 e possa dunque estendersi anche oltre il settantesimo anno di età. L'art. 509 citato, infatti, nel disporre in tema di collocamento a riposo del personale scolastico per raggiunti limiti d'età, stabilisce testualmente che «[i]l personale, che, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, non abbia raggiunto il numero di anni richiesto per ottenere il minimo della pensione, può essere trattenuto in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età». Dal canto suo, l'art. 24, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011, nel testo vigente all'epoca dei fatti per cui è causa, individuava pur sempre nei «limiti ordinamentali dei rispettivi settori di appartenenza» la soglia massima per il trattenimento in servizio degli impiegati pubblici in dipendenza degli adeguamenti alla speranza di vita. Di conseguenza, secondo la Corte rimettente, anche accedendo all'opzione ermeneutica volta a consentire al dipendente pubblico di essere trattenuto in servizio al fine di conseguire l'età anagrafica massima utile alla pensione di vecchiaia a requisito contributivo ridotto, ex art. 24, comma 7, del d.l. n. 201 del 2011, il trattenimento in servizio dell'istante non potrebbe mai protrarsi oltre il settantesimo anno d'età, il che influirebbe negativamente sull'accoglimento della sua domanda, risultando «processualmente acquisito che [R. P.] non potrebbe andare in pensione a 70 anni, ma dovrebbe attendere, nella migliore delle ipotesi, [...] il compimento dei 71 anni». Dei due trattamenti previsti - rispettivamente - dai commi 6 e 7 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, pertanto, nel giudizio principale rileva, allo stato, il secondo.

Correttamente la Corte rimettente osserva che, onde negare rilevanza alla quaestio, non gioverebbe richiamare l'art. 2, comma 5, del d.l. n. 101 del 2013, che - nel dettare l'interpretazione autentica dell'art. 24, comma 4, secondo periodo, del d.l. n. 201 del 2011, prima di essere abrogato dall'art. 1, comma 163, della legge n. 207 del 2024 - aveva precisato che il limite ordinamentale previsto dai singoli settori di appartenenza per il collocamento a riposo d'ufficio «costituisce il limite non superabile, se non per il trattenimento in servizio o per consentire all'interessato di conseguire la prima decorrenza utile della pensione ove essa non sia immediata». In disparte il - pur decisivo - rilievo della rimettente che, trattandosi di norma interpretativa del citato art. 24, comma 4, secondo periodo, essa resterebbe soggetta agli stessi limiti di quest'ultimo, compreso quello dei settant'anni di cui al successivo comma 7, risulta dai lavori preparatori che il suindicato art. 2, comma 5, era volto a «chiarire in maniera inequivocabile [...] il regime applicabile ai lavoratori che hanno conseguito il requisito a pensione entro il 2011 e la salvezza dei limiti ordinamentali per i dipendenti pubblici», salvezza che era divenuta controversa a seguito di una sentenza del giudice amministrativo (Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima quater, sentenza 10 gennaio 2013, n. 2446) che, annullando parzialmente una circolare del Dipartimento della funzione pubblica, aveva consentito a un dipendente che aveva conseguito il diritto a pensione in epoca anteriore all'entrata in vigore dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 di permanere in servizio fino al compimento del sessantaseiesimo anno d'età.

4.4.- Tenuto conto che, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, è sufficiente che la norma censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno pel profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (così, tra le più recenti, sentenza n. 129 del 2025), le questioni sollevate appaiono senz'altro rilevanti, inficiando il dubbio di legittimità costituzionale una delle due possibili interpretazioni della norma oggetto del rinvio pregiudiziale.



4.5.- Quanto, infine, ai profili di illegittimità costituzionale indicati dall'*amicus curiae* in aggiunta a quelli dell'ordinanza di rimessione, essi «non sono oggetto di valutazione da parte di questa Corte» (sentenza n. 180 del 2021), non essendo consentito alle parti (né - ovviamente - all'*amicus curiae*) ampliare il *thema decidendum* (da ultimo, sentenza n. 4 del 2025).

5.- Nel merito, le questioni sono fondate.

La giurisprudenza costituzionale ha da tempo consolidato un indirizzo volto a ravvisare nell'art. 38, secondo comma, Cost., un ostacolo insormontabile rispetto alla possibilità che il legislatore disallinei l'età anagrafica fissata quale limite per la permanenza nei ruoli del pubblico impiego rispetto all'età anagrafica fissata per il conseguimento del minimo della pensione. Più precisamente, nel riconoscere al legislatore ampia discrezionalità nel determinare l'età pensionabile, questa Corte ha sottoposto a più rigido scrutinio le norme che fissavano il limite di età anagrafica per la permanenza nei ruoli della pubblica amministrazione, dichiarandone l'illegittimità costituzionale ogniqualvolta la risoluzione obbligatoria del rapporto che esse imponevano intervenisse in un momento in cui il pubblico dipendente non aveva ancora maturato il diritto a pensione o, quanto meno, una qualche altra utilità che gli permettesse di disporre di mezzi adeguati a vivere (sentenze n. 131 del 2018, n. 33 del 2013, n. 227 del 1997, n. 90 del 1992, n. 282 del 1991, n. 444 del 1990 e n. 461 del 1989). Tanto, non senza precisare che «sul piano costituzionale il bene protetto è rappresentato dal conseguimento della pensione al “minimo”, mentre non gode eguale protezione il raggiungimento del trattamento pensionistico massimo; e che in particolare la disciplina del trattenimento in servizio, al di là del limite di età fissato per il collocamento a riposo, rientra nella sfera discrezionale del legislatore, sempre che non sia violato il canone di ragionevolezza» (ordinanza n. 195 del 2000; nello stesso senso, sentenza n. 227 del 1997 e ordinanza n. 57 del 1992).

È pur vero che la determinazione di una soglia di età anagrafica oltre la quale non è più possibile la permanenza in servizio si giustifica con la progressiva diminuzione, al crescere dell'età, delle energie necessarie al proficuo svolgimento della prestazione di lavoro. Non è, tuttavia, meno vero che «la presunzione secondo cui al compimento dei sessantacinque anni si pervenga ad una diminuita disponibilità di energia incompatibile con la prosecuzione del rapporto “è destinata ad essere vieppiù inficiata dai riflessi positivi del generale miglioramento delle condizioni di vita e di salute dei lavoratori sulla loro capacità di lavoro”» (sentenza n. 444 del 1990). È in tale prospettiva che va letto il periodico adeguamento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico agli incrementi della speranza di vita, per come adesso disciplinato dall'art. 12, comma 12-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010.

5.1.- Ciò posto, l'ordinanza di rimessione ha evidenziato che, nel caso di specie, «la lavoratrice [è] rimasta priva, contemporaneamente, di retribuzione, perché ormai divenuta troppo anziana per lavorare, e [di] pensione, non avendo raggiunto il tetto di età imposto dall'adeguamento alla speranza di vita ai sensi dell'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010», precisando che tale situazione «si sarebbe verificata anche se [...] fosse rimasta in servizio fino ai 70 anni di età (tetto massimo stabilito dall'art. 509, comma 3, citato)». Di qui il dubbio «se possa il legislatore imporre un tetto massimo di età per il trattenimento in servizio nel comparto scuola che sia fisso e svincolato da ogni collegamento con l'adeguamento alla speranza di vita ai sensi dell'art. 12 del d.l. n. 78 del 2010 [...] o se, piuttosto, questa non sia una scelta del legislatore che viola il disposto dell'art. 38 Cost., essendo palesemente irragionevole ammettere la possibilità di un trattenimento in servizio per maturare i requisiti minimi pensionistici e, però, imporre un tetto massimo a detto trattenimento che, di certo, impedirà, a chi è entrato in servizio troppo tardi nel pubblico impiego, di ottenere una pensione».

5.2.- Al riguardo, va rammentato che, in passato, la giurisprudenza di questa Corte ha considerato il compimento dei settanta anni d'età come limite massimo per derogare alla soglia d'età anagrafica prevista dai vari ordinamenti per il collocamento a riposo (si vedano, in particolare, le sentenze n. 33 del 2013, n. 90 del 1992, n. 282 del 1991 e n. 444 del 1990). Tuttavia, in presenza di un meccanismo come quello adesso disciplinato dall'art. 12, comma 12-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010, che periodicamente adegua i requisiti di accesso alla pensione di vecchiaia agli incrementi della speranza di vita, la fissazione di un tetto massimo d'età per il trattenimento in servizio, che non sia su di esso modulato, è destinata a entrare in tensione non solo con l'art. 38, secondo comma, Cost., ma altresì con il principio di ragionevolezza (nella specie, intrinseca) che questa Corte ha costantemente ricavato dall'art. 3, primo comma, Cost. (tra le più recenti, sentenze n. 7 del 2026, n. 95 del 2024, n. 83 del 2021; ordinanza n. 3 del 2020).

Fermo restando che - giusta la costante giurisprudenza costituzionale rammentata *supra*, al punto 5 - non può ammettersi che il pubblico dipendente debba obbligatoriamente subire la risoluzione automatica del rapporto d'impiego prima di aver conseguito i requisiti minimi per il diritto alla pensione di vecchiaia o, quanto meno, a una qualche altra utilità economica (derivandone altrimenti una violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost.), deve in aggiunta rilevarsi che la logica del sistema contributivo, applicabile nel rapporto dedotto nel giudizio principale, è governata da «un giudizio di disvalore espresso dall'ordinamento nei confronti della fuoriuscita anticipata dal mercato del lavoro del soggetto che, pur ancora in possesso di capacità lavorativa, non abbia tuttavia accumulato una provvista finanziaria [nozionale] idonea a garantirgli, in vecchiaia, un importo del trattamento pensionistico adeguato alla funzione previdenziale che quest'ultimo deve svolgere» (sentenza n. 94 del 2025).



Ne consegue che il legislatore non può fissare una soglia anagrafica massima per il trattenimento in servizio del dipendente che sia aprioristicamente avulsa dal momento in cui questi maturerà l'anzianità contributiva e anagrafica minima richiesta per il diritto alla pensione di vecchiaia. Trattandosi di una «eccezione rispetto alla regola del collocamento a riposo al raggiungimento del limite di età ordinamentale», che ha lo scopo di «tutelare “l'interesse del lavoratore ad essere trattenuto in servizio per il tempo necessario al conseguimento della pensione normale”, “nella prospettiva di una più ampia attuazione del diritto garantito dall'art. 38, secondo comma, Cost.”» (sentenza n. 131 del 2018), la fissazione di una soglia anagrafica massima per il trattenimento in servizio, che non sia correlata al progressivo adeguamento dei requisiti di accesso alla pensione di vecchiaia agli incrementi della speranza di vita, appresta un rimedio potenzialmente inidoneo a conseguire lo scopo e, tradendo la stessa *ratio legis*, evidenzia l'irragionevolezza intrinseca della norma.

Né v'è da temere che il riferimento alla speranza di vita possa comportare il trattenimento di personale che, a causa dell'età e delle correlate condizioni di prestanza psico-fisica, risulti inidoneo al servizio. In disparte, infatti, ogni considerazione sul fatto che, a diritto vigente, un trattenimento ad libitum non potrebbe intervenire, poiché la misura è funzionale al conseguimento del minimo della pensione, l'ordinamento conosce strumenti giuridici, attuativi degli artt. 32 e 97 Cost., utili a tutelare l'interesse dell'amministrazione ad avere a disposizione un personale sempre efficiente e idoneo e il diritto dei dipendenti alla salute.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 509, comma 3, del d.lgs. n. 297 del 1994, nella parte in cui, nel prevedere che «[i]l personale, che, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, non abbia raggiunto il numero di anni richiesto per ottenere il minimo della pensione, può essere trattenuto in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima», stabilisce che il rapporto di lavoro possa continuare «non oltre il settantesimo anno di età» e non, invece, «non oltre il settantesimo anno di età o la diversa maggiore età individuata tenendo conto dell'adeguamento agli incrementi della speranza di vita dei requisiti di accesso alla pensione di vecchiaia».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 509, comma 3, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), nella parte in cui, nel prevedere che «[i]l personale, che, al compimento del sessantacinquesimo anno di età, non abbia raggiunto il numero di anni richiesto per ottenere il minimo della pensione, può essere trattenuto in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima», stabilisce che il rapporto di lavoro possa continuare «non oltre il settantesimo anno di età» e non, invece, «non oltre il settantesimo anno di età o la diversa maggiore età individuata tenendo conto dell'adeguamento agli incrementi della speranza di vita dei requisiti di accesso alla pensione di vecchiaia».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

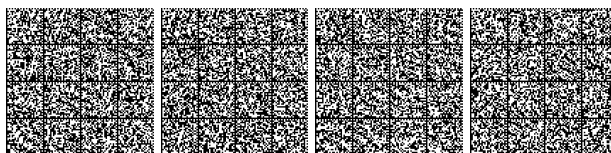
Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260125





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 111

*Ordinanza del 28 maggio 2026 del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria
sul ricorso proposto da F. R. contro il Comune di Terni e Regione Umbria*

Edilizia residenziale pubblica – Assegnazione di alloggi – Norme della Regione Umbria – Requisiti generali dei beneficiari dei contributi previsti dal Titolo II della legge regionale n. 23 del 2003 – Previsione che il richiedente non deve aver riportato condanne penali passate in giudicato, salvo che non sia intervenuta la riabilitazione di cui all'art. 178 cod. pen., per uno dei reati previsti dagli artt. 51, comma 3-bis, 0380 cod. proc. pen., dall'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, nonché per i reati di favoreggiamento o sfruttamento della prostituzione – Requisiti soggettivi per l'assegnazione – Previsione che il richiedente non deve avere riportato condanne penali passate in giudicato, salvo che non sia intervenuta la riabilitazione di cui all'art. 178 cod. pen., per i reati di vilipendio di cui agli artt. 290, 291 e 292 cod. pen., per i delitti contro la pubblica amministrazione, contro l'amministrazione della giustizia, contro l'ordine pubblico, contro la persona, contro il patrimonio e per i reati di gioco d'azzardo di cui agli artt. 718 e 720 cod. pen., di detenzione e/o porto abusivo di armi di cui agli artt. 697 e 699 cod. pen. e di traffico di armi di cui all'art. 695 cod. pen.

- Legge della Regione Umbria 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale), artt. 20, comma 2, lettera c) [nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla legge regionale n. 2 del 2026], e 29, comma 1, lettera c).

In via consequenziale: Edilizia residenziale pubblica – Assegnazione di alloggi – Norme della Regione Umbria di modifica e integrazione della legge regionale n. 23 del 2003 – Disposizioni transitorie – Previsione che i procedimenti amministrativi relativi agli interventi di cui ai Titoli II e III della legge regionale n. 23 del 2003, in corso alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2026, sono portati a compimento secondo quanto previsto dagli artt. 20 e 20-bis della legge regionale n. 23 del 2003, nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla legge regionale n. 2 del 2026 – Denunciata ultrattività dell'art. 20 della legge regionale n. 23 del 2003.

- Legge della Regione Umbria 26 febbraio 2026, n. 2, recante «Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)», art. 18, comma 2.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'UMBRIA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 450 del 2025, proposto da F. R., rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Righi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro il Comune di Terni, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Gennari e Francesco Silvi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti della Regione Umbria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Benci e Alessandra Fani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

di A. S. e di Y. G. M., non costituiti in giudizio;

per l'annullamento della determinazione del dirigente n. ... del ..., pubblicata sull'Albo pretorio del Comune di Terni in data che esclude il ricorrente dalla graduatoria per l'assegnazione dell'alloggio per «assenza del requisito soggettivo di cui all'art. 20, comma 2, lett. c) in combinato disposto con l'art. 29, comma 1, lett. c, della L.R. 23/2003 e successive modificazioni ed integrazioni»;



di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ancorché di data e tenore sconosciuto, ivi espressamente incluso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Terni e della Regione Umbria;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 aprile 2026 il dott. Guido Gabriele e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con l'atto introduttivo del giudizio e nella resistenza delle amministrazioni intimete, il ricorrente ha proposto la domanda di annullamento del provvedimento con cui il Comune di Terni lo ha escluso dalla graduatoria per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica per carenza del requisito soggettivo della cd. incensuratezza, declinato dall'art. 20, comma 2, lett. c) e dall'art. 29, comma 1, lett. c), della L.R. Umbria del 28 novembre 2003, n. 23.

Avverso l'atto di esclusione dalla graduatoria, il ricorrente ha prospettato articolate censure, tutte incentrate sulla violazione di disposti costituzionali perpetrata, per il tramite del provvedimento impugnato, dalle predette norme, nella parte in cui esse assumono la sussistenza di pregiudizi penali, per i quali non è intervenuta la riabilitazione ai sensi dell'art. 178 del codice penale, quale condizione ostativa all'accesso al beneficio dell'assegnazione dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica.

2. In via preliminare, il Tribunale, ritenuta la propria giurisdizione (Cass. Sez. Un. 20 luglio 2021, n. 20761, Cass. Sez. Un. 15 gennaio 2021, n. 621; Cass. Sez. Un. 26 febbraio 2020, n. 5252; Cass., Sez. Un., 26 febbraio 2020, n. 5253; Cass., Sez. Un., 20 aprile 2018, n. 9918; Cass. Sez. 9 ottobre 2013, n. 22957; in termini Cons. Stato, sez. V, 17 marzo 2025, 2143; n. 1831 del 2021), rileva che la proposizione di un ricorso che indubbia la legittimità costituzionale di norme ritenute direttamente lesive di una situazione giuridica soggettiva costituisce circostanza che non incide sulla sua ammissibilità, atteso che la giurisprudenza costituzionale ritiene ammissibile la cd. *lis ficta*, quale costrutto giuridico volto a dare rilevanza alla proposizione in via principale, dunque non in via incidentale, della questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata.

In particolare, la Corte costituzionale ha affermato sul punto che non sussiste il difetto di incidentalità nelle ipotesi, quale quella di specie, in cui la questione investe una disposizione avente forza di legge che il rimettente deve applicare come passaggio obbligato ai fini della risoluzione della controversia oggetto del processo principale (sentenze n. 224 e n. 188 del 2020, sentenza n. 46 del 2021).

Tale requisito, sempre secondo la giurisprudenza costituzionale, viene ravvisato nei casi in cui «le doglianze mosse contro provvedimenti o norme secondarie non potrebbero altrimenti essere accolte che a seguito dell'eventuale accoglimento della questione di legittimità proposta nei confronti della disposizione di legge da quei provvedimenti applicata (sentenze n. 151 del 2009, punto 4.4; n. 303 del 2007, punto 6.1; n. 4 del 2000, punto 2.2, del Considerato in diritto)» (sentenza n. 16 del 2017; nei medesimi sensi, sentenza n. 151/2009).

È quanto è dato riscontrare nel caso di specie, dove il provvedimento di esclusione dalla graduatoria di assegnazione degli alloggi popolari è meramente ricognitivo di un effetto ostativo derivante direttamente dalle norme censurate.

2.1 Sempre in via preliminare, deve rilevarsi l'irrelevanza dello *ius superveniens* costituito dalla L.R. dell'Umbria del 26 febbraio 2026, n. 2, che ha novellato l'art. 20 della LRU n. 23/2003 e che ha abrogato l'art. 29 della medesima legge, atteso che, in virtù del principio del *tempus regit actum*, come declinato dal diritto vivente, «la legittimità del provvedimento amministrativo deve essere valutata alla luce della legge vigente e dello stato di fatto esistente al momento della sua adozione» (*ex pluris*: Consiglio di Stato, IV Sezione, sentenza del 19 maggio 2026, n. 4004; Consiglio di Stato, IV Sezione, sentenza del 19 maggio 2026, n. 3984), mentre «le sopravvenienze normative che determinano una modifica della disciplina normativa in base alla quale fu adottato il provvedimento non comportano, in termini generali, la illegittimità sopravvenuta del provvedimento amministrativo, salve le ipotesi eccezionali di invalidità successiva (*ex multis cfr.* Consiglio di Stato: Sez. II, 13 marzo 2024, n. 2482; Sez. III, 1 settembre 2015, n. 4059; Sez. III, 13 maggio 2015, n. 2377; Sez. V, 23 giugno 2014, n. 3149; Sez. IV, 3 marzo 2014, n. 993; Sez. IV, 21 agosto 2012, n. 4583; sez. VI, 3 settembre 2009 n. 5195).» (Consiglio di Stato, V Sezione, sentenza del 7 maggio 2026, n. 3558).

2.2 Nel delineato contesto, il Tribunale dubita anche della legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della prefata LRU n. 2/2026, che, nel disporre che «I procedimenti amministrativi relativi agli interventi di cui ai Titoli II e III della L.R. 23/2003, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, sono portati a compimento secondo quanto previsto dagli articoli 20 e 20-bis della L.R. 23/2003 nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla presente legge.», ha previsto un regime di ultrattività della norma recata dall'art. 20 della LRU n. 23/2003.

2.3 Alla luce delle superiori considerazioni, il Tribunale rimettente ritiene che le norme oggetto di rimessione siano direttamente ostative alla inclusione del ricorrente nella graduatoria per l'assegnazione di alloggio popolare, atteso che egli ha risalenti condanne, intervenute tra il 2001 e il 2014, per fatti di reato ascrivibili all'ampia elencazione di cui alle disposizioni regionali richiamate, con pena eseguita o altrimenti estinta, per i quali non è tuttavia intervenuta la riabilitazione, ai



sensi dell'art. 178 del codice penale. In definitiva, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale deriva dall'applicazione delle norme censurate, che condurrebbe alla reiezione *de plano* del ricorso, atteso che il ricorrente presenta una situazione di acclarata (e peraltro non contestata) assenza del requisito soggettivo divisato dalle disposizioni citate.

3. In merito alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, deve rilevarsi preliminarmente che, in tema di alloggi popolari e di diritto all'abitazione, la giurisprudenza costituzionale afferma costantemente che: «Non v'è dubbio che il diritto all'abitazione rientri «fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione», il quale ha dunque il dovere di garantire un fondamentale diritto sociale che contribuisce «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988, richiamata ancora di recente dalle sentenze n. 1 del 2026, n. 1 del 2025, n. 147 e n. 67 del 2024).

L'edilizia residenziale pubblica risponde precisamente a questo dovere della Repubblica, in quanto si tratta di un servizio funzionale «ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla «provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti» (sentenza n. 168 del 2014)» (sentenze n. 1 del 2026, n. 147 del 2024 e n. 44 del 2020; in termini pressoché analoghi anche la sentenza n. 1 del 2025).» (così, da ultimo, Corte costituzionale, sentenza del 6 maggio 2026, n. 70 e precedenti ivi richiamati).

3.1 Ciò posto, si rileva che, pur nell'ambito dell'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore, le norme indubiate risultano anzitutto in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Costituzione, atteso che esse recano una disciplina che non è possibile ricondurre «... ad alcuna esigenza protetta in via primaria», realizzando «una evidente sproporzione tra i mezzi approntati e il fine asseritamente perseguito» (così, Consiglio di Stato, IV Sezione, sentenza non definitiva del 19 aprile 2021, n. 3155).

In sostanza, la mera sussistenza di pregiudizi penali risalenti nel tempo in capo al ricorrente non giustifica la condizione ostativa prevista dalle norme censurate, che non veicolano di per sé alcun interesse pari ordinato da potere raffrontare con quello sacrificato al fine di consentire di svolgere un giudizio di ragionevolezza *ab externo*. In altre parole, il collegamento dell'effetto ostativo alla sussistenza di una congerie di reati, considerati solo nella prospettiva del loro trattamento sanzionatorio («delitti non colposi in ordine ai quali è prevista la pena detentiva non inferiore a sette anni») ovvero per il tramite di una elencazione di fattispecie delittuose, disomogenea quanto a bene giuridico tutelato, non consente di cogliere la dimensione offensiva delle previsioni ivi recate e, di conseguenza, di ricostruire la giustificazione dell'effetto ostativo previsto dalle norme che si sottopongono al vaglio di costituzionalità, che, come detto, vanno ad incidere sul diritto alla abitazione, nella sua dimensione costituzionalmente «forte», come declinata nelle citate pronunce del Giudice delle leggi.

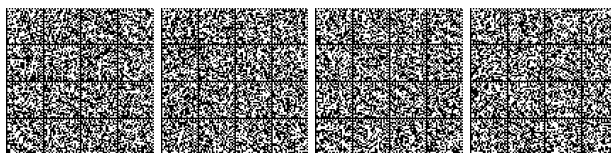
3.2 Inoltre, la «*eccedentarietà*» dell'effetto ostativo derivante dalle norme in esame è tale da determinare la loro ascrizione alla categoria delle pene accessorie, la cui previsione esula dall'ambito di competenza della potestà legislativa regionale, stante la riserva di legge statale sussistente in subiecta materia, riconducibile al combinato disposto di cui agli art. 25, secondo comma, e 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione.

In detta prospettiva, va rilevato che l'art. 20 della LRU n. 23/2003 prescrive che i richiedenti il beneficio dell'assegnazione dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica non abbiano riportato condanne per delitti non colposi per i quali è prevista la pena detentiva non inferiore a sette anni, salvi gli effetti della riabilitazione ottenuta ai sensi dell'art. 178 del codice penale; dal suo canto, l'art. 29 della medesima legge regionale prevede che, «ai fini dell'assegnazione», beneficiari non devono avere riportato «condanne penali passate in giudicato, salvo che non sia intervenuta la riabilitazione di cui all'articolo 178 del codice penale, per i reati di vilipendio di cui agli articoli 290, 291 e 292 del codice penale, per i delitti contro la pubblica amministrazione, contro l'amministrazione della giustizia, contro l'ordine pubblico, contro la persona, contro il patrimonio e per i reati di gioco d'azzardo di cui agli articoli 718 e 720 del codice penale, di detenzione e/o porto abusivo di armi di cui agli articoli 697 e 699 del codice penale e di traffico di armi di cui all'articolo 695 del codice penale».

In sostanza, le norme oggetto di rimessione prevedono una conseguenza afflittiva avente i caratteri della pena accessoria.

Invero, l'effetto ostativo in parola determina una vera e propria incapacità giuridica speciale del condannato per i reati ivi previsti.

Peraltro, anche il riferimento alla riabilitazione prevista dall'art. 178 del codice penale è indice sintomatico del valore di pena accessoria dell'effetto previsto dalle norme censurate; infatti, l'art. 178 del codice penale prescrive che «La riabilitazione estingue le pene accessorie ed ogni altro effetto penale della condanna, salvo che la legge disponga diversamente.».



Tuttavia, la previsione di pene accessorie è riservata in via esclusiva al legislatore statale, così come si desume dal combinato disposto di cui all'art. 25, secondo comma, e all'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione e, inoltre esse, per la loro irrogazione, stante la loro capacità di incidere su diritti costituzionalmente garantiti, sono soggette anche alla riserva di giurisdizione.

3.3 Peraltro, trattasi di un effetto ostativo che si pone in contrasto con il divieto di automatismi sanzionatori, come emergente dalla giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale, sentenza del 18 ottobre 2025, n. 153; Corte Costituzionale sentenza del 22 aprile 2025 n. 53; Corte Costituzionale sente del 23 maggio 2025 n. 73; Corte Costituzionale sentenza del 7 marzo 2025 n. 24).

In detta prospettiva, deve rilevarsi che le norme indubbiamente prevedono un effetto ostativo automatico derivante dalla sussunzione del caso concreto nell'ambito della classe di fatti da esse presa in considerazione, senza la previsione di un potere discrezionale che consenta il necessario bilanciamento in concreto tra le esigenze sanzionatorie e quelle del diritto sociale all'abitazione, prevedendo, se del caso, una graduazione dell'effetto punitivo.

3.4 Inoltre, le norme censurate determinano anche una lesione ingiustificata del diritto alla abitazione e alla vita familiare, in violazione degli artt. 2, 3, 29 Cost., nonché dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 8 della CEDU.

Deve premettersi, che il diritto all'abitazione, nella sua dimensione costituzionale di diritto che rientra tra «i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione», il quale ha dunque il dovere di garantire un fondamentale diritto sociale che contribuisce «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988, richiamata ancora di recente dalle sentenze n. 1 del 2026, n. 1 del 2025, n. 147 e n. 67 del 2024)», costituisce una precondizione per il pieno sviluppo della personalità del beneficiario nell'ambito familiare, quale formazione sociale paradigmatica, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 2 e all'art. 29 della Costituzione.

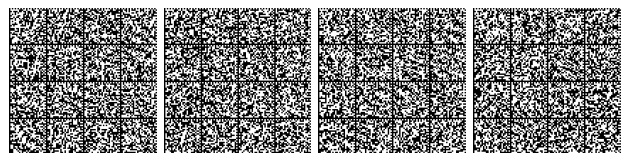
In detta prospettiva, come risulta anche nel caso di specie, l'effetto ostativo determinato dal mero riscontro in capo al richiedente di pregiudizi penali, come previsto dalle norme censurate, comporta la compromissione del diritto alla abitazione, e, conseguentemente, della precondizione per lo sviluppo della personalità del ricorrente e del proprio nucleo familiare. Peraltro, la vita familiare costituisce anche diritto fondamentale ai sensi della CEDU, per cui la compromissione del diritto alla abitazione derivante dalle norme censurate comporta l'illegittimità costituzionale delle medesime ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, per il tramite del parametro interposto costituito dall'art. 8 della CEDU.

Ai sensi dell'art. 8, comma 1, della CEDU «Ogni persona ha il diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza». Pertanto, anche nella prospettiva convenzionale il diritto all'abitazione costituisce un prerequisito di tutela della dignità della persona umana, che non può essere compromesso che per la tutela di interessi preminenti, non riscontrabili nel caso di specie.

4. Conclusivamente, si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, lett. c), della LRU del 28 novembre 2003, n. 23, nella parte in cui dispone che i soggetti richiedenti il beneficio dell'assegnazione dell'alloggio devono possedere il seguente requisito soggettivo: «non avere riportato condanne penali passate in giudicato, salvo che non sia intervenuta la riabilitazione di cui all'articolo 178 del codice penale, per uno dei reati previsti dagli articoli 51, comma 3-bis del codice di procedura penale, dall'articolo 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nonché per i reati di favoreggiamento o sfruttamento della prostituzione».

Si ritiene, altresì, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lett. c), della medesima legge regionale n. 23/2003, nella parte in cui prevede che, «[a]i fini dell'assegnazione degli alloggi ... i beneficiari, oltre ai requisiti di cui agli articoli 20 e 20-bis ...» devono essere in possesso del requisito negativo costituito dal «non avere riportato condanne penali passate in giudicato, salvo che non sia intervenuta la riabilitazione di cui all'articolo 178 del codice penale, per i reati di vilipendio di cui agli articoli 290, 291 e 292 del codice penale, per i delitti contro la pubblica amministrazione, contro l'amministrazione della giustizia, contro l'ordine pubblico, contro la persona, contro il patrimonio e per i reati di gioco d'azzardo di cui agli articoli 718 e 720 del codice penale, di detenzione e/o porto abusivo di armi di cui agli articoli 697 e 699 del codice penale e di traffico di armi di cui all'articolo 695 del codice penale».

Infine, ed in via consequenziale, si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della LRU del 26 febbraio 2026, n. 2, nella parte in cui prevede che: «I procedimenti amministrativi relativi agli interventi di cui ai Titoli II e III della L.R. 23/2003, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, sono portati a compimento secondo quanto previsto dagli articoli 20 e 20-bis della L.R. 23/2003 nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla presente legge.», limitatamente al riferimento all'art. 20 della LRU n. 23/2003.



P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti l'art. 134, primo comma, della Costituzione, l'art. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 2, 3, 25, 29, 117, secondo comma, lett. l) e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 8 della CEDU, la questione di legittimità costituzionale degli art. 20, comma 2, lettera c), 29, comma 1, lett. c), della legge della Regione Umbria del 28 novembre 2003, n. 23 e dell'art. 18, comma 2, della legge della Regione Umbria del 26 febbraio 2026, n. 2 e ne rimette la decisione alla Corte costituzionale.

Dispone la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, alle parti del presente giudizio e al Presidente della Giunta regionale.

Manda altresì alla Segreteria di comunicare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio regionale dell'Umbria.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare parte ricorrente e ogni altro soggetto indicato.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 28 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente;

Daniela Carrarelli, Consigliere;

Guido Gabriele, Referendario, Estensore;

Il presidente: UNGARI

L'estensore: GABRIELE

26C00134

N. 112

Ordinanza del 28 maggio 2026 del Tribunale di sorveglianza di Bologna sul reclamo proposto dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia contro A. R.

Ordinamento penitenziario – Regime speciale di detenzione – Colloqui dei detenuti – Colloquio telefonico mensile sostitutivo del colloquio visivo – Denunciata previsione che la telefonata sostitutiva del colloquio mensile possa essere autorizzata «con i familiari e conviventi» anziché «con i familiari e i conviventi e persone diverse, in casi eccezionali determinati volta per volta dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito dall'articolo 11».

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 41-bis, comma 2-quater, lettera b).

TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI BOLOGNA

Il Tribunale, riunitosi in udienza in camera di consiglio il 12 maggio 2026 in persona dei componenti:

dott.ssa Maria Letizia Venturini, Presidente;

dott. Marco Bedini, Magistrato di sorv. rel./est.;

dott.ssa Cinzia Benatti, esperto;

dott.ssa Francesca Siboni, esperto;



con la partecipazione del Pubblico Ministero dott.ssa Rossella Poggioli, sost. P.G., per deliberare nel procedimento a carico di R.A. nato a ... il ..., attualmente detenuto presso il penitenziario di Parma, in regime ex art. 41-bis o.p., in esecuzione di pena, difeso di fiducia dall'avv. Pasquale Muto del foro di Reggio Emilia, avente a oggetto: reclamo avverso ord. MDS Reggio Emilia n. ... del ... verificata la regolare instaurazione del contraddittorio, letti gli atti, ritenuta la propria giurisdizione e competenza, sentite le parti, che hanno concluso come da verbale, ha emesso la seguente ordinanza.

1. Si procede in relazione al reclamo proposto dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria avverso il provvedimento indicato in premessa, con il quale il detenuto è stato autorizzato a svolgere colloqui telefonici, sostitutivi del colloquio visivo mensile, anche con la propria «nuora di fatto» (convivente *more uxorio* del figlio e madre di sua nipote). Si procede in seguito a richiamare gli elementi essenziali della vicenda scrutinata.

1.1. Va premesso che, con ordinanza emessa dal Magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia il 13 ottobre 2023, R.A. era stato autorizzato a svolgere colloqui visivi, con le limitazioni e modalità previste dall'art. 41-bis o.p., anche con la convivente *more uxorio* del proprio figlio, G.S. e madre della nipote. Il Magistrato ha motivato la propria decisione, in punto di diritto, accertata l'effettività e attualità del rapporto, richiamando la previsione dell'art. 41-bis o.p. circa la possibilità di autorizzare in «casi eccezionali» i «colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi» (art. 41-bis, comma 2-quater, lett. b) e l'indicazione dell'art. 16.1 della circolare DAP 2 ottobre 2017, relativa alla necessità di acquisire il parere, non vincolante, della DDA per rilasciare siffatta autorizzazione; incide rilevando che «la stessa circolare equipara il familiare ... avente diritto al convivente o alla medesima relazione di fatto derivante da convivenza» e che «l'ordinamento giuridico equipara i diritti e le prerogative dei figli legittimi e dei figli naturali». Viene infine ribadito il «diritto di ciascuno detenuto al mantenimento delle relazioni familiari anche derivanti da rapporti di convivenza *more uxorio*».

Tale provvedimento non è stato impugnato dall'Amministrazione penitenziaria.

1.2. Il detenuto ha successivamente richiesto di poter svolgere con la medesima S.G. un colloquio telefonico, sostitutivo di quello in presenza già autorizzato. La direzione ha tuttavia rigettato la richiesta, risultando l'autorizzazione unicamente per i colloqui visivi e non anche per quelli telefonici sostitutivi.

Avverso tale diniego, il detenuto ha proposto reclamo al Magistrato di sorveglianza lamentando la violazione del proprio diritto al mantenimento dei contatti con i familiari, riconosciuto dalla legge di ordinamento penitenziario e dalla circolare DAP regolante il regime detentivo speciale.

Il Magistrato di sorveglianza, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha accolto il reclamo del detenuto, rilevando che: i) egli era già stato autorizzato a fruire dei colloqui visivi con la nuora di fatto; ii) la convivenza del figlio è ancora attuale, come confermato dai Carabinieri di ...; iii) la normativa primaria e la circolare DAP del 2017 appaiono chiare «nel considerare la conversazione telefonica quale modalità secondaria di svolgimento del colloquio, subordinata alla mancata fruizione del colloquio visivo, consentita all'esito di un apposito provvedimento organizzativo, che accerti l'intervenuta conclusione di un periodo di sei mesi di attuazione del regime differenziato e tenga conto di tutti gli elementi che concorrono a definire il punto di equilibrio tra il diritto alla vita familiare e le esigenze di sicurezza, anche mediante l'acquisizione di un parere della DDA»; iv) «sussiste, nel caso in esame, un rapporto qualificato tra il detenuto e la convivente *more uxorio* del figlio, madre della nipote del R., con il quale ha fruito di colloqui visivi, con ciò dimostrando una vicinanza che la distingue dai terzi non meglio individuati»; v) alla luce di quanto premesso, il diniego opposto dalla direzione non sarebbe fondato su «preminenti ragioni di sicurezza, né di segnalazioni o controindicazioni in capo alla convivente del figlio», bensì «basato sulla mera lettura letterale dell'ordinanza emessa da questo Ufficio di sorveglianza ... non motivato e ... sproporzionato e lesivo del diritto al mantenimento dei legami familiari, meritevole di tutela ai sensi degli artt. 2, 30, 117 Cost. e art. 8 CEDU».

È stato quindi consentito al detenuto «di effettuare, ove richiesto, un colloquio telefonico con la convivente del figlio, S.G. in sostituzione di un colloquio visivo, secondo i limiti e con le modalità previste dall'art. 41-bis, comma 2-quater o.p., dall'art. 16 della Circolare DAP del 2 ottobre 2017 e dalle ulteriori circolari in materia».

1.3. Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, con atto depositato il 2 marzo 2026, ha proposto reclamo avverso la decisione dell'organo monocratico, affidandolo a due motivi. Con il primo, si deduce «erronea applicazione di legge, con particolare riferimento a quanto previsto dall'art. 41-bis, comma 2-quater, lett. b) o.p.»; con il secondo, «violazione di legge e vizio di motivazione per omessa valutazione del parere contrario della DDA».

In questa sede può limitarsi l'esame al primo motivo, il cui eventuale accoglimento renderebbe superflua la disamina del secondo, relativo a profili unicamente di merito.

L'amministrazione muove dalla qualificazione data dal Magistrato di sorveglianza circa la nuora di fatto del R. quale «familiare» e non soggetto «terzo». Ciò sarebbe frutto di una lettura estensiva della legge n. 76/2016, oltre il dettato letterale della stessa che, in tema di ordinamento penitenziario, ha unicamente riguardato la parificazione tra il coniuge e il convivente di fatto del detenuto e non già dei suoi altri parenti o affini. La nozione di «familiari» rilevante per l'ordinamento penitenziario deve invece rimanere ancorata a quella di «congiunti», prevista dall'art. 307, comma 2, c.p.



La convivente di un congiunto, pertanto, non sarebbe titolare del diritto a fruire di un colloquio ordinario e, di conseguenza, neppure di quello telefonico, sostitutivo del primo.

2. Circa il «titolo» in base al quale la S. sia stata ammessa a fruire del colloquio ordinario, se quale «familiare» (in forza della censurata lettura estensiva) o come «terzo», ad avviso di questo Collegio, le due ordinanze monocratiche che hanno autorizzato la fruizione dei colloqui non si sono espresse chiaramente. Nel dispositivo, nessuna di esse specifica se la convivente del figlio del ristretto debba accedere ai colloqui in qualità di familiare.

A una lettura integrata⁽¹⁾ di ciascun provvedimento e dei richiami dal secondo al primo, e in considerazione del contesto normativo di riferimento, reputa il Collegio che la S. debba qualificarsi come «terzo», ammessa al colloquio per l'eccezionalità della sua posizione con riferimento al rapporto di convivenza di fatto con il figlio del ristretto.

Nel provvedimento del ..., infatti, la donna non è stata ritenuta *sic et simpliciter* una familiare del detenuto, in forza di una lettura estensiva delle disposizioni penitenziarie e della legge n. 76/2016 (pure adombrata nella stessa circolare del 2017(2)). Di essa è stata anzi valutata la particolare posizione, anche con riguardo agli accertamenti dell'attualità della convivenza e la considerazione del parere della DDA, la cui acquisizione è obbligatoria ai sensi dell'art. 16.1 della circolare, relativa ai colloqui con terze persone.

L'eccezionalità del caso è stata ritenuta nella specifica posizione della donna nell'ambito dei più stretti affetti del detenuto, in quanto convivente del figlio e madre della nipote. Ciò è stato dunque sufficiente a differenziarla dalla posizione indistinta di altri estranei, e a giustificare l'ammissione ai colloqui onde non pregiudicare il diritto del detenuto al rispetto della propria vita familiare.

Come ritenuto da questo Tribunale in un caso sovrapponibile.

Tale rapporto, pur in assenza di vincoli familiari o di diretta convivenza, è certamente meritevole di tutela ai sensi degli artt. 2 Cost. e 117 Cost. - 8 CEDU quale estrinsecazione del diritto al rispetto della vita privata del detenuto e del contesto sociale di riferimento in cui si svolge la sua personalità, e deve trovare adeguata considerazione all'interno delle deroghe legalmente consentite al generale divieto di incontro con terzi vigenti per i detenuti sottoposti al regime differenziato.

Una diversa interpretazione, che non riconoscesse il requisito della eccezionalità in situazioni siffatte si porrebbe, invero, in aperto contrasto con i principi costituzionali e convenzionali richiamati.

D'altronde, la riconduzione dei rapporti simil-familiari nell'alveo dei casi eccezionali che consentono autorizzazione ai colloqui consente di tutelare adeguatamente tutti i valori in gioco.

Da un lato, a fronte di una procedura di autorizzazione non automatica (quale quella prevista per i familiari e conviventi), consente di valutare caso per caso la fondatezza delle ragioni addotte a sostegno della richiesta, dando modo all'amministrazione di verificare sulla base di elementi concreti se sussistano, al di là dei vincoli normativamente riconosciuti, rapporti indiretti parimenti meritevoli di tutela in quanto significativi nella vita del detenuto; dall'altro, alla luce del coinvolgimento della D.D.A. interessata permette un vaglio anche in punto di opportunità della concessione della predetta autorizzazione rispetto alla salvaguardia delle ragioni di sicurezza pubblica e sociale connesse al regime differenziato.⁽³⁾

3. Dovendo dunque ritenersi la S. un «terzo», eccezionalmente ammesso al colloquio, per la peculiarità della sua posizione, rilevante ai sensi delle richiamate disposizioni costituzionali e convenzionali, ne dovrebbe discendere l'accoglimento del reclamo, giacché, per espressa previsione di legge, tali soggetti non possono fruire dei colloqui telefonici sostitutivi.

L'art. 41-bis, comma 2-*quater*, o.p., infatti, così espressamente dispone:

... La sospensione delle regole di trattamento e degli istituti di cui al comma 2 prevede: ... b) la determinazione dei colloqui nel numero di uno al mese da svolgersi ad intervalli di tempo regolari ed in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti. Sono vietati i colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi, salvo casi eccezionali determinati volta per volta dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11. I colloqui vengono sottoposti a controllo auditivo ed a registrazione, previa motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente ai sensi del medesimo secondo comma dell'articolo 11; solo per coloro che non effettuano colloqui può essere autorizzato, con provvedimento motivato del direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11, e solo dopo i primi sei mesi di applicazione, un colloquio telefonico mensile con i familiari e conviventi della durata massima di dieci minuti sottoposto, comunque, a registrazione. I colloqui sono comunque video-registrati ...

(1) Cass. 5404/2026: «l'ordinanza emessa a seguito di rito camerale presenta il carattere unitario del complesso procedimento logico nel quale si compendia la decisione adottata, sicché, non essendovi momento distintivo tra dispositivo e motivazione, all'eventuale discrepanza tra l'uno e l'altra può ovviarsi con la lettura del provvedimento nel suo complesso»; Cass. 16354/2021: «in tema di provvedimenti camerali, non è prospettabile un contrasto tra dispositivo e motivazione, in quanto in essi manca il dispositivo. inteso come atto dotato di autonoma rilevanza, e, pertanto, il contenuto della decisione del giudice è racchiuso nell'intero contesto del provvedimento».

(2) Art. 16, comma 11: «il convivente è parificato al familiare avente diritto».

(3) Ord. 11 settembre 2025, det.



La disposizione richiamata prevede che il colloquio telefonico mensile sostitutivo possa svolgersi con i familiari e conviventi. Non è invece richiamata la categoria delle «persone diverse», pur se in casi eccezionali.

4. Il descritto disallineamento tra i soggetti che sono/possono essere ammessi ai colloqui ordinari (in presenza) e quelli ammissibili alla telefonata sostitutiva pone, ad avviso del collegio, un dubbio di costituzionalità, non manifestamente infondato, in relazione agli artt. 3 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU.

Quanto all'art. 3 Cost., si ravvisa una frizione con il principio di uguaglianza-ragionevolezza, avendo come *tertium comparationis* il medesimo art. 41-bis, comma 2-quater, lett. b), relativamente alla disciplina dei colloqui ordinari. A questi, infatti, sono ammessi familiari e conviventi e possono esservi ammesse anche persone diverse, in casi eccezionali; per i colloqui telefonici, che dei primi sono sostitutivi, è prevista una platea di destinatari che non comprende i terzi, pur se in casi eccezionali, senza che emerga una ragionevole giustificazione per tale esclusione.

Le modalità di svolgimento, previste dalla legge (durata massima di 10 minuti vs 1 ora del colloquio ordinario; registrazione) o dalla circolare del 2017 (art. 16.2: previa acquisizione del parere della DDA per ogni telefonata; i familiari/conviventi devono recarsi in un istituto penitenziario per ricevere la telefonata ed essere attentamente identificati), consentono di escludere che a fondamento della riduzione del novero dei soggetti ammissibili vi siano ragioni di sicurezza.

L'esclusione dei «terzi», anche se già ammessi ai colloqui ordinari, risulta ancora più irragionevole in considerazione del fatto che gli stessi potrebbero fruire, in caso di impossibilità o gravissima difficoltà a raggiungere il penitenziario ove si trova il detenuto, di colloqui in videoconferenza, videoregistrati, ma della durata di 1 ora(4). Tale forma di colloquio, non prevista dalla normativa primaria, è stata introdotta nel periodo pandemico ed equiparata in via pretoria al colloquio in presenza, di cui mutua la disciplina, nel limite della compatibilità.

Con specifico riguardo alla peculiarità del caso di specie, in cui il soggetto «terzo» è stato ammesso ai colloqui in ragione di una propria posizione rilevante e tutelata ex artt. 2 Cost. e 8 CEDU, l'esclusione dal catalogo dei soggetti che possono accedere alla telefonata sostitutiva del colloquio profila una violazione anche degli artt. 2 e 117 Cost., quest'ultimo in riferimento alla citata disposizione convenzionale.

La famiglia di fatto, fondata sulla stabile convivenza e dall'esistenza della *affectio maritalis*, analogamente a quella fondata sul matrimonio, rappresenta infatti una delle «formazioni sociali» nelle quali si esplica la personalità individuale.

Secondo C. Cost. 148/2024, essa «esige una tutela che si affianca a quella che l'art. 29, primo comma, Cost. riserva alla «famiglia come società naturale fondata sul matrimonio»» (par. 5 del Considerato in diritto). Nell'ipotesi di aprioristica esclusione di un componente di tale formazione dalla fruizione di colloqui familiari telefonici proprio quando non vengono svolti quelli ordinari, già diradati nel tempo a 1 ogni 30 giorni circa, si realizza, ad avviso del Collegio, una ingiustificata e sproporzionata compressione del diritto tutelato dall'evocato parametro costituzionale.

L'art. 8 CEDU, a sua volta, prevede che «ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare ...» e che «non può aversi interferenza di una autorità pubblica nell'esercizio di questo diritto a meno che questa interferenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che ... è necessaria per la sicurezza nazionale, per la sicurezza pubblica ... per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati ... o per la protezione dei diritti e delle libertà degli altri».

Secondo la giurisprudenza convenzionale, il concetto di vita privata non si limita a una «cerchia ristretta» in cui l'individuo può vivere la propria vita personale come meglio crede ed escludere il mondo esterno (Denisov contro Ucraina [GC], 2018, § 96). L'articolo 8 tutela il diritto allo sviluppo personale, sia in termini di personalità che di autonomia personale, principio fondamentale alla base dell'interpretazione delle garanzie previste dall'articolo 8. Esso comprende il diritto di ogni individuo di avvicinarsi agli altri al fine di instaurare e sviluppare relazioni con loro e con il mondo esterno, ovvero il diritto a una «vita sociale privata» (Bărbulescu contro Romania [GC], 2017, § 71; ... contro Italia, 1998, § 32).

In tema di corrispondenza, anche telefonica, dei detenuti, la Corte EDU ha già avuto modo di affermare che è essenziale che le autorità aiutino i detenuti a mantenere i contatti con i loro familiari più stretti (Nusret Kaya e altri contro Turchia, 2014). In questo quadro, benché un certo grado di controllo sull'interazione dei detenuti con il mondo esterno sia necessario (Coşcodar contro Romania (dec.), 2010; Baybaşın contro Paesi Bassi (dec.), 2005, nel caso di detenzione in un istituto di massima sicurezza), occorre distinguere tra la corrispondenza di un detenuto con criminali o altri individui pericolosi e la corrispondenza relativa alla vita privata e familiare (Čiapas contro Lituania, 2006, § 25).

L'esclusione di tutti i soggetti terzi, nonostante l'eccezionalità del caso o della rilevanza convenzionale della relazione che li lega con il detenuto, dalla possibilità di fruire della telefonata sostitutiva del colloquio, ad avviso del Collegio, rappresenta, alla luce di tali principi, una misura non necessaria o comunque sproporzionata rispetto alle finalità legittimanti una interferenza ai sensi dell'art. 8, comma 2, CEDU.

(4) Si v. Cass. 50469/2023; Cass. 39828/2022; Cass. 19290/2021.



5. La questione, nei termini sopra indicati, si appalesa rilevante per la definizione del presente procedimento. Invero, per il tenore letterale della disposizione, della cui legittimità costituzionale si dubita, il reclamo dovrebbe essere accolto, con assorbimento di ogni questione relativa all'esistenza di eventuali ragioni ulteriormente ostative. In caso di declaratoria di incostituzionalità della disposizione, invece, dovrà essere esaminato nel merito con riguardo agli altri profili già scrutinati dal primo giudice e censurati dall'amministrazione reclamante.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza,

1. Solleva, nei termini indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lett. b), legge n. 354/1975 per violazione degli artt. 3 e 2-117 Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, nella parte in cui prevede che la telefonata sostitutiva del colloquio mensile possa essere autorizzata «con i familiari e conviventi» anziché «con i familiari e i conviventi e persone diverse, in casi eccezionali determinati volta per volta dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito nel secondo comma dell'articolo 11».

2. Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

3. Dispone che, a cura della Cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bologna, 12 maggio 2026

La Presidente: VENTURINI

Il magistrato est.: BEDINI

26C00135

N. 113

Ordinanza del 20 marzo 2026 del Tribunale di Brescia nel procedimento penale a carico di M. R.

Reati e pene – Reato di pornografia minorile – Concorso di circostanze – Circostanze aggravanti – Denunciata previsione che le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 114 cod. pen., concorrenti con le circostanze aggravanti di cui alla Sezione I, Capo III, Titolo XII, del codice penale, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti, pertanto vietando il giudizio di bilanciamento con le circostanze attenuanti di cui all'art. 62-bis cod. pen.

– Codice penale, art. 602-ter, ultimo comma.

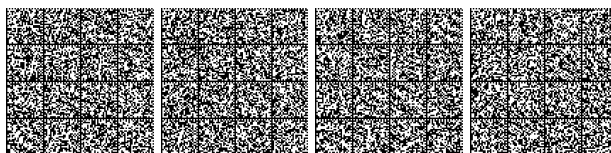
TRIBUNALE DI BRESCIA

SEZIONE GIP GUP

Il giudice per le indagini preliminari nella persona della dott.ssa Gaia Sorrentino.

Nel procedimento a carico di: R. M., in atti generalizzato, difeso di fiducia dall'avv. Giuseppe Boccia del Foro di Milano; nel corso della udienza del 20 marzo 2026, alla presenza delle parti, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Ritiene questo giudice che vi siano i presupposti per sollevare, *ex officio*, ai sensi dell'art. 23, comma I, II e III, legge n. 87/1953, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 602-ter, ultimo comma, del codice penale, nella parte in cui prevede, con precipuo riferimento all'art. 600-ter del codice penale, che le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste



dagli articoli 98 e 114 del codice penale, concorrenti con le circostanze aggravanti di cui alla sezione, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti, pertanto vietando il giudizio di bilanciamento con le circostanze attenuanti di cui all'art. 62-*bis* del codice penale. Si reputa, invero, che il combinato disposto citato sia contrario agli articoli 3 e 21 della Carta costituzionale, con riferimento ai principi di proporzionalità e ragionevolezza (di cui all'art. 3 della Costituzione), oltre che del principio di rieducazione della pena (di cui all'art. 27, comma 1 e 3, della Costituzione), per i motivi di seguito esposti.

1. Quanto alla rilevanza della questione, necessario brevemente sintetizzare la vicenda processuale che vede coinvolto l'imputato.

Con provvedimento pervenuto in data 28 novembre 2024, il pubblico ministero in sede ha chiesto il rinvio a giudizio dell'imputato, in quanto gravato dalle contestazioni di cui agli articoli 81, comma 2, 600-*ter*, comma 1, 602-*ter*, comma 5 e 7 del codice penale (capo 1); 81, comma 2, 609-*bis*, comma 1 e 2, 609-*ter*, comma 1, n. 5) e comma 2, codice penale (capo 2); 81, comma 2, 609-*quinquies*, comma 2, 61 n. 2, del codice penale (capo 3); 600-*quater*, comma 1 e comma 2, del codice penale (capo 4).

Quanto alla condotta di pornografia minorile di cui al capo 1), viene contestato all'imputato di avere, in esecuzione del medesimo disegno criminoso, dopo avere instaurato via video-*chat* con numerosissimi minori degli anni diciotto (e in diverse occasioni anche minori degli anni sedici), utilizzando gli stessi, prodotto materiale pedopornografico, adoperando la funzione «registrazione schermo», presente sul proprio dispositivo cellulare, in tal modo realizzando registrazioni delle videochiamate a contenuto sessuale esplicito e producendo 3.319 video e 5 immagini pedopornografiche. Condotta aggravata, ai sensi dell'art. 602-*ter*, commi 5 e 7, del codice penale, dall'aver commesso il fatto nei confronti di minori degli anni sedici, nonché nei confronti di più di tre persone.

Il difensore dell'imputato, munito di procura speciale, nel corso dell'udienza preliminare, ha chiesto la definizione del processo con rito abbreviato, ai sensi dell'art. 438 del codice di procedura penale, previa produzione di documentazione attinente al percorso psicologico intrapreso dall'imputato; al risarcimento del danno nei confronti dell'unica persona offesa effettivamente individuata (non costituitasi parte civile), con riferimento al capo 2) dell'imputazione, nonché al versamento della somma di 1.500,00 euro in favore di un'associazione impegnata nel contrasto al fenomeno di abusi sessuali sui minori e dedita al sostegno delle vittime.

All'udienza del 27 febbraio 2026, il giudice invitava le parti alla discussione e, all'esito, rinviava l'udienza per eventuali repliche. All'odierna udienza, il giudice dava lettura della presente ordinanza, ritenendo la questione pregiudiziale rispetto alla decisione.

Qualora l'ipotesi accusatoria venisse confermata, in punto di fatto e di diritto, sulla base delle contestazioni cristallizzate nei capi di imputazione (*cfr.* Corte costituzionale, sentenza n. 63/2022, al periodo 2 del «considerato in diritto», con riferimento al vaglio del requisito, sulla base delle contestazioni di cui all'inculpazione), la pena minima, cui questo giudice dovrebbe fare riferimento, nella commisurazione della pena, ai sensi dell'art. 133 del codice penale, individuato il reato più grave nel delitto di cui al capo 1), sarebbe quella di anni sei di reclusione ed euro 24.000 di multa, aumentata dalla metà a due terzi per essere il fatto commesso in danno di un minore degli anni sedici sia per essere stato il fatto commesso ai danni di più di tre persone, per una pena minima ipotizzabile, quindi, tra i nove e i dieci anni, salvo il disposto di cui all'art. 63, comma 4, del codice penale, quanto all'ulteriore aumento, in presenza di due aggravanti a effetto speciale.

Anche attestandosi al minimo edittale dovrebbero, poi, innestarsi i successivi calcoli, relativi alla continuazione *ex art.* 81 del codice penale interna e con riferimento alle ulteriori fattispecie di reato.

Alla luce delle risultanze probatorie — trattandosi di rito abbreviato e in mancanza, peraltro, di contestazioni difensive sul punto — appare corretta la qualificazione giuridica del fatto, per quanto qui rileva, con riferimento al capo 1) dell'imputazione (salvo le precisazioni di seguito formulate con riferimento alla richiesta difensiva di riconoscere l'attenuante della lieve entità del fatto).

2. Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, e con riferimento ai parametri costituzionali già evocati (si è detto, articoli 3 e 27 della Costituzione), si osserva quanto segue.

Risultano, nel caso che occupa, contestate due aggravanti di cui all'art. 602-*ter* del codice penale, in relazione alle quali non è possibile operare un bilanciamento, né in termini di prevalenza, ma neppure in termini di equivalenza, con le circostanze attenuanti di cui all'art. 62-*bis* del codice penale.

2.1. Invero, nel caso che occupa, il riconoscimento delle attenuanti in parola è stato sollecitato sia dal pubblico ministero che dalla difesa. Le circostanze di cui all'art. 62-*bis* del codice penale appaiono concedibili, secondo la valutazione propria di questa sede, considerati: la corretta e leale condotta processuale assunta dall'imputato nel corso del procedimento, avendo egli chiesto di essere sentito dal pubblico ministero, in fase di indagini preliminari, ammettendo interamente gli addebiti e descrivendo dettagliatamente le proprie condizioni di vita familiari e personali, rievocando anche momenti traumatici della sua vita che hanno attinto la sfera sessuale. Egli si è spontaneamente rivolto, in seguito al primo contatto, in sede di perquisizione e



sequestro dei dispositivi informatici, con l'autorità giudiziaria al CPM della città per intraprendere un percorso trattamentale ai fini della comprensione dei motivi che lo avrebbero condotto alla realizzazione delle plurime condotte di reato, avendo effettivamente proseguito un percorso presso una psichiatria e poi presso uno psicoterapeuta, di cui le produzioni difensive danno conto.

Al contempo, l'imputato si è prodigato per risarcire la persona offesa individuata nelle sue generalità (stante la difficoltà di associare gli ulteriori *nickname* a persone compiutamente identificate), nonché ha versato una significativa somma di denaro a un'associazione operante per la sensibilizzazione e per la tutela delle vittime di abusi, mostrando un contegno genuinamente resipiscente.

Deve, incidentalmente, evidenziarsi che tutte le condotte realizzate e oggetto di contestazione hanno avuto luogo esclusivamente nell'ambiente virtuale, non essendovi stati mai contatti fisici e diretti con le vittime al di fuori dei canali informatici.

2.2. Si esclude che il fatto, per come correttamente contestato, possa essere ascritto alla fattispecie di lieve entità, nei termini precisati, da ultimo, dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 91 del 16 aprile 2024, depositata il 20 maggio 2024.

Sono ostativi al riconoscimento della fattispecie di lieve entità: il significativo numero di minori coinvolti; la tenera età delle vittime (per come evincibile dal contenuto dei messaggi e dalle immagini e video, disaminati nella consulenza tecnica del pubblico ministero, che riguardano e ritraggono chiaramente minorenni), tale da giustificare la contestata aggravante. Al contempo, significativo e non minimo è il numero dei *file* ottenuti (oltre 3.300) secondo le modalità descritte e la reiterazione, per un significativo lasso di tempo delle condotte (per come appurato nella consulenza tecnica). Parimenti, osta la significativa differenza di età tra l'autore del fatto (classe 1973) e le giovani vittime, nonché le modalità decettive con le quali egli ha dissimulato la propria età e convinto le vittime a realizzare il materiale. Il fatto, peraltro, si colloca in un contesto in cui, l'imputato ha fatto ricorso anche a condotte minacciose per ottenere la realizzazione degli atti sessuali, nel contesto virtuale, da parte di alcune delle minorenni coinvolte (*cf.* capo 2).

Circostanze, in punto di diritto e di fatto, che escludono la possibilità di accogliere la richiesta difensiva di riconoscere la suddetta attenuante.

Al contempo, non appare applicabile l'attenuante di cui all'art. 62, n. 6, del codice penale, non potendo ritenersi che le condotte, pure apprezzabili, realizzate dall'imputato, abbiano avuto un effettivo e globale effetto riparatorio, tenuto conto della pluralità delle vittime coinvolte e del marcato disvalore dei fatti realizzati. Ad ogni buon conto, anche detta attenuante non sarebbe suscettibile di bilanciamento.

Né, del resto, nel caso che occupa sono concretamente applicabili le circostanze attenuanti di cui agli articoli 98 e 114 del codice penale, richiamate nell'art. 602-ter del codice penale.

2.3. Tanto premesso, deve osservarsi, come evidenziato, da ultimo, anche nella sentenza della Corte costituzionale, n. 91 del 16 aprile 2024, l'art. 600-ter del codice penale contempla una pluralità eterogenea di condotte, volte senz'altro a tutelare le vittime anche a fronte dei mutamenti del contesto tecnologico e della perniciosa diffusione di condotte del tipo di quelle oggetto del procedimento mediante il web.

Nondimeno, si evidenzia che il necessario ampliamento dell'ambito di applicazione, per le finalità di prevenzione del reato, richiederebbe una «valvola di sicurezza», che, fermo il minimo edittale elevato che il legislatore, nella sua discrezionalità, ha voluto porre, consenta al giudice di graduare e adeguare concretamente la pena da irrogare al fatto oggetto del giudizio, al fine di assicurare la proporzionalità della sanzione e la finalità rieducativa della stessa.

Si profila, pertanto, la violazione dei principi di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione, con riguardo al contrasto del trattamento sanzionatorio con i principio di uguaglianza, proporzionalità e di necessaria finalizzazione rieducativa della pena per i motivi di seguito esposti.

2.3.1. Quanto alla violazione dell'art. 3 della Costituzione, si evidenzia che, nel composito quadro dei delitti di cui al Capo III, Sezione I, del Titolo XII (delitti contro la persona) del codice penale, primario appare l'obiettivo di una quanto più ampia e significativa tutela della personalità individuale, soprattutto dei soggetti minorenni; appare, nondimeno, irragionevole il trattamento previsto per il reato di cui all'art. 600-ter del codice penale, come, nel caso di specie, realizzato mediante modalità informatiche e virtuali, rispetto al trattamento sanzionatorio previsto, nel medesimo Capo, alla Sezione II, per fattispecie che, per beni attinti e per gravità, appaiono assimilabili a quello oggetto di scrutinio, quali l'art. 609-bis del codice penale, quanto per l'art. 609-quater del codice penale.

Invero, a parità di base, pari a sei anni di reclusione, il delitto di violenza sessuale, anche in caso di condotta ai danni del soggetto minorenne, consente, in astratto e salva la necessaria valutazione del caso concreto, il bilanciamento dell'attenuante della minore gravità del fatto, di cui al comma 3 dell'art. 609-bis del codice penale [*cf.*, *ex multis*, Cassazione, Sez. 3, sentenza n. 8735 del 24 novembre 2022 Ud. (dep. 1º marzo 2023) Rv. 284203 — 01: «In tema di atti sessuali con minorenne, ai fini del riconoscimento dell'attenuante di minore gravità di cui all'art. 609-quater, comma quinto, del codice penale, è necessaria una valutazione globale del fatto in cui assumono rilievo i mezzi, le modalità esecutive, il grado di coartazione esercitato sulla vittima e le condizioni fisiche e psicologiche di quest'ultima, anche in relazione all'età, mentre, ai fini del suo diniego, è sufficiente la presenza anche di un solo elemento di conclamata gravità.»].



Non è precluso, altresì, il bilanciamento delle circostanze attenuanti con le aggravanti di cui all'art. 609-ter del codice penale, con particolare riferimento a quelle di cui al comma 1, n. 5), nonché di cui all'ultimo comma, per la commissione di reati ai danni di soggetto minorenne, con dosimetria della pena perimetrabile in relazione all'effettiva età della vittima.

Analoghe considerazioni valgono per il trattamento sanzionatorio previsto per l'art. 609-quater del codice penale (atti sessuali con minorenni), in relazione al quale parimenti sussistono ipotesi di minore gravità e non vi è divieto di bilanciamento delle circostanze attenuanti.

Sussiste, invero, per il giudice comune, la necessità di bilanciare, in primo luogo, la particolare ampiezza della fattispecie del reato di cui all'art. 600-ter del codice penale, non circostanziato — fattispecie che già accomuna condotte marcatamente diverse (assimilando, invero, l'utilizzo e la realizzazione di esibizioni o spettacoli all'ipotesi di reclutamento o induzione di minori a partecipare a esibizioni o spettacoli anche al fine di trarne profitto all'ipotesi, a quella di produzione di materiale pornografico), con il trattamento sanzionatorio derivante dal divieto di bilanciamento.

È noto, invero, che le valutazioni discrezionali di dosimetria della pena spettano anzitutto al legislatore; nondimeno, per come anche di recente affermato, non sussistono ostacoli all'intervento della Corte costituzionale, quando le scelte sanzionatorie adottate dal primo si siano rivelate manifestamente arbitrarie o irragionevoli e il sistema legislativo consenta l'individuazione di soluzioni, anche alternative tra loro, che siano tali da «riconduurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze» (cfr. sentenza n. 236/2016 e n. 233/2018).

Appare, altresì, necessario evidenziare che l'art. 602-ter, ult. comma, del codice penale, impone una c.d. blindatura totale delle aggravanti previste, precludendo, quindi, anche il giudizio di equivalenza con le circostanze attenuanti. Non si ignora che, anche con una recente pronuncia, n. 3 del 20 gennaio 2026, la Corte costituzionale ha ritenuto non fondata analoga questione inerente all'art. 628, comma, 5 del codice penale, riconoscendo il potere discrezionale del legislatore nell'individuare trattamenti sanzionatori deteriori per condotte di particolare allarme sociale, quando ricorrono particolari esigenze di protezione di beni costituzionalmente tutelati di alto e indubitabile valore.

Nondimeno, nel caso di specie, si ravvisa una irragionevole disparità di trattamento, per effetto della preclusione del bilanciamento delle circostanze attenuanti con le ravvisate circostanze aggravanti, rispetto a fattispecie di similare (se non maggiore) disvalore sociale e seriamente lesive dell'integrità psico-fisica e della libertà sessuale di soggetti minorenni, in relazione alle quali, tuttavia, per effetto dell'operatività del bilanciamento di cui all'art. 69 del codice penale è consentita un'effettiva modulazione della pena.

2.3.2. Quanto alla violazione dell'art. 27 della Costituzione, si evidenzia che, come noto e affermato dalla Corte costituzionale, i principi di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione, «esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (sent. n. 179/2017), in vista del «progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa» della pena (sent. n. 149/2018).

Al raggiungimento di tale impegnativo obiettivo posto dai principi costituzionali è, dunque, di ostacolo «l'espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi, soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere» (sent. n. 40/2019).

Come da ultimo rammentato anche dalla sentenza n. 151 del 22 settembre 2025, invero, il principio di proporzionalità «esige in via generale che la pena sia adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo (sentenza n. 222 del 2018)».

È, pertanto, in secondo luogo, compito precipuo del giudice di merito potere valorizzare situazioni sopravvenute rispetto al fatto di reato, inerenti alla persona dell'autore e indicative di una sua minore pericolosità, anche in ragione delle iniziative intraprese nel corso del procedimento medesimo, che siano, peraltro, in grado se non di neutralizzare, quantomeno di attenuare il rischio di recidiva, nella realizzazione della piena finalità rieducativa della pena.

Tale operazione ermeneutica, tuttavia, appare, allo stato, preclusa con riferimento alla ipotesi oggetto di giudizio, in quanto il divieto di bilanciamento, nei termini stringenti di cui all'art. 602-ter del codice penale, impedisce l'individualizzazione della pena e comporta il concreto di rischio di inflizione di una pena che, in quanto non proporzionata, sarebbe percepita dall'imputato come ingiusta e contraria alle finalità di cui all'art. 27 della Costituzione.

Per tali motivi, si ritiene che solo raccoglimento della questione sollevata potrebbe eliminare la manifesta sproporzione del trattamento sanzionatorio, conseguente alla deroga al regime ordinario di bilanciamento delle circostanze, come disciplinato all'art. 69 del codice penale, derivante dal combinato disposto dell'art. 600-ter del codice penale e 602-ter del codice penale.



Si dà atto che la presente ordinanza è stata letta all'udienza del 20 marzo 2026, alla presenza del pubblico ministero, dell'imputato e del difensore di fiducia; ciò che tiene luogo, ai sensi dell'art. 23, comma IV, legge n. 87/1953, della notifica alle medesime parti.

P.Q.M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 602-ter, ultimo comma, del codice penale, nella parte in cui prevede, con riferimento all'art. 600-ter del codice penale, che le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 114 del codice penale, concorrenti con le circostanze aggravanti di cui alla sezione, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti, pertanto vietando il giudizio di bilanciamento con le circostanze attenuanti di cui all'art. 62-bis del codice penale, per contrasto con gli articoli 3 e 27, comma 1 e 3, della Carta costituzionale;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento (le parti processuali già edotte, ai sensi dell'art. 23, comma IV, legge n. 87/1953).

Visto l'art. 159, comma I, n. 2 del codice penale;

Dichiara sospesi i termini di prescrizione.

Brescia, 20 marzo 2026

Il Giudice: SORRENTINO

26C00136

N. 114

Ordinanza del 30 aprile 2026 del Tribunale di sorveglianza di Venezia - Ufficio di sorveglianza di Padova nel procedimento di sorveglianza nei confronti di L. C.

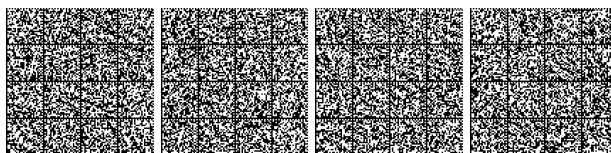
Ordinamento penitenziario – Reclamo giurisdizionale – Omessa previsione che il reclamo di cui all'art. 69, comma 6, lettera a), ordin. penit. (nella specie, avverso la sanzione disciplinare dell'esclusione da attività ricreative e sportive ex art. 39, comma 1, numero 3, ordin. penit.) comporti la sospensione dell'esecuzione della sanzione fino alla decisione del magistrato di sorveglianza, ovvero omessa previsione che il detenuto che abbia presentato reclamo ex art. 69, comma 6, lettera a), ordin. penit. (nella specie, avverso la sanzione disciplinare dell'esclusione da attività ricreative e sportive per non più di dieci giorni ex art. 39, comma 1, numero 3, ordin. penit.) possa chiedere in via d'urgenza la sospensione dell'esecuzione della sanzione fino alla decisione del reclamo.

Ordinamento penitenziario – Funzioni e provvedimenti del magistrato di sorveglianza – Provvedimenti sui reclami dei detenuti – Omessa previsione che anche nei casi di irrogazione della sanzione disciplinare dell'esclusione da attività ricreative e sportive per non più di dieci giorni, ex art. 39, comma 1, numero 3), ordin. penit., sia consentito l'esame nel merito della sanzione disciplinare.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), artt. 35-bis, comma 2, e 69, comma 6, lettera a).

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI PADOVA

Il Magistrato di sorveglianza nel procedimento iscritto nei confronti di L. C., nato a ... il ... detenuto presso la Casa di reclusione di Padova in relazione alla sentenza del giudice per le indagini preliminari di Caltagirone del 27 settembre 2018 (SIEP 2020/56), avente ad oggetto: reclamo ex art. 35-bis o.p. avverso la sanzione disciplinare di dieci giorni di esclusione dalle attività ricreative e sportive applicata dal consiglio di disciplina della Casa di reclusione di Padova in data 10 dicembre 2025;



Visti gli atti e le informazioni acquisite;

Sentito il pubblico ministero che ha chiesto il rigetto del reclamo e sentita la difesa che ha insistito per l'accoglimento;

A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 16 aprile 2026, emette la seguente ordinanza.

1. Con reclamo tempestivamente presentato in data 12 dicembre 2025 L. C. chiedeva l'annullamento della sanzione disciplinare di dieci giorni di esclusione dalle attività sportive e ricreative (E.A.R.S.) irrogata dal consiglio di disciplina presso la Casa di reclusione di Padova in data 10 dicembre 2025 in relazione ad un rapporto disciplinare elevato il 24 novembre 2025 per inosservanza di ordini.

Osservava che la sanzione gli era stata inflitta ingiustamente e per questo mal avrebbe tollerato la sua esecuzione.

2. Trattasi di persona che sta espiando dal 6 settembre 2017 anni trenta di reclusione in relazione ad un omicidio commesso nel ... in ... e che ha visto concesso il beneficio della liberazione anticipata con riferimento a tutti i sedici semestri maturati e valutati fino al 5 settembre 2025, a fronte di una condotta sempre regolare e partecipativa, con adesione alle attività trattamentali e al percorso rieducativo.

A suo carico risulta un solo disciplinare risalente al 2018 per inosservanza di ordini, sanzionato con tre giorni di E.A.R.S.

2. La sanzione in esame veniva applicata in relazione al rapporto disciplinare elevato nei suoi confronti il 24 novembre 2025 per «inosservanza di ordini».

2.1. Risulta dal rapporto disciplinare che in data ... il comandante di reparto dava indicazioni per la collocazione della seconda branda nelle camere di pernottamento della sezione VII B, destinata ad accogliere detenuti lavoratori con pena dell'ergastolo o fine pena lungo, in regime di trattamento intensificato, fino ad allora collocati da soli nella stanza di pernottamento.

Dalla lettura del rapporto si evince che alla comunicazione della decisione da parte dell'assistente coordinatore del piano, dell'ispettrice addetta alla sorveglianza generale e del personale addetto alla MOF, tutti i detenuti della sezione manifestavano contrarietà alla decisione, minacciando esplicitamente che avrebbero attuato atteggiamenti ostruzionistici quali il mancato rientro, il barricamento, l'autolesionismo e «tutte le forme aggressive possibili per impedirne l'attuazione». I detenuti reclamavano il diritto di occupare la stanza singola sostenendo che le dimensioni delle loro camere non erano concepite per ospitare la presenza di più persone, e che la presenza di un'ulteriore persona avrebbe compromesso il percorso trattamentale.

Veniva, in particolare, segnalata la posizione di sei detenuti che intervenivano con più veemenza. Tra questi L. C., che, si legge nel verbale, «minacciava di autolesionarsi e di chiedere il suo trasferimento immediato in Sicilia» nel caso in cui avessero montato il secondo letto. Si legge che un altro detenuto suggeriva di mettere la terza branda in stanze occupate da detenuti non meritevoli e che non avevano nulla da perdere sotto il profilo del percorso trattamentale; altro detenuto si toglieva la giacca da lavoratore dicendo che potevano dare il suo posto ad un altro tenuto e mettere lui in isolamento; altro detenuto rivendicava con veemenza il diritto alla stanza singola pur essendo «oziante» altro si scagliava verso l'ispettrice addetta alla sorveglianza generale venendo trattenuto dai colleghi e da un altro detenuto; altro ancora minacciava di devastare (e distruggere) gli ambienti, rendendo lo spazio non utilizzabile e non occupabile da altre persone.

Veniva elevato il rapporto disciplinare nei confronti dei sei detenuti per i comportamenti scorretti assunti anche se, si legge, le proteste erano state poste in essere da tutti i detenuti della sezione.

Non veniva dato corso alla decisione di collocare la seconda branda.

2.2. In sede di contestazione dell'addebito e avanti il Consiglio di disciplina C. manifestava la volontà di proseguire il suo percorso «tranquillo e da solo». Egli veniva quindi sanzionato con la sanzione dell'E.A.R.S. nella durata massima di dieci giorni in considerazione della «mancata ammissione di responsabilità e atteggiamento non collaborativo» al pari di tutti i cinque detenuti che si erano opposti con maggiore veemenza all'operazione.

3. Con il reclamo agli atti e con dichiarazioni rese in udienza L. C., precisava che la richiesta di non dar corso alla collocazione della seconda branda era dovuto al fatto che questa avrebbe creato una situazione di sovraffollamento in violazione dell'art. 3 CEDU, in quanto la metratura *pro capite*, contrariamente a quanto sostenuto dalla Direzione e dagli agenti, sarebbe scesa sotto i 3 mq.

3.1. Insieme ai detenuti della sezione riteneva peraltro la richiesta ingiustificata a fronte dell'alternativa di collocare la seconda branda, nel rispetto dei 3 mq individuali, in altre sezioni, dove le stanze erano più ampie.



Più precisamente, C. osservava che:

la sezione ospitava detenuti con pena dell'ergastolo o pena lunga, collocati da soli in stanze di 7 mq al lordo degli arredi, a differenza delle altre stanze degli altri piani che misuravano circa 9 mq al lordo degli arredi;

i detenuti, inizialmente collocati nelle stanze più ampie sempre da soli, avevano accettato di spostarsi nella sezione VII B proprio per la garanzia di poter vedere assicurato l'uso esclusivo della stanza;

il letto a castello avrebbe peraltro comportato tutta una serie di disagi nella convivenza con il secondo detenuto, sia per la scelta circa chi fosse destinato a salire sopra, sia per il disagio di salire e scendere di notte.

3.2. Il detenuto, quanto alle modalità dell'«opposizione», ha contestato le risultanze del verbale; ha riferito che l'opposizione si era risolta nella richiesta da parte di tutti i detenuti della sezione di valutare la possibilità di collocare i nuovi giunti in altre sezioni che sapevano non essere al completo, dove le stanze erano più ampie e vi era la possibilità di inserire la seconda branda senza violare l'art. 3 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (cosa che poi era avvenuta, tanto che anche il successivo arrivo di venti detenuti da altro istituto era stato risolto con la collocazione dei detenuti in altre sezioni).

3.3. Quanto al comportamento da lui tenuto, ha negato di aver minacciato gesti autolesivi. Ha spiegato di avere accettato di vivere a distanza di oltre 1000 km dalla famiglia proprio per il fatto di poter avere una stanza singola che gli consentiva non solo di lavorare, ma anche di studiare; alla prospettiva di veder collocata una ulteriore branda egli aveva dichiarato che avrebbe a quel punto chiesto il trasferimento in Sicilia per riavvicinarsi ai familiari.

3.4. Il detenuto si è lamentato delle modalità «vessatorie» con le quali il personale di polizia penitenziaria aveva reagito alla richiesta di tutti i detenuti di rivalutare la decisione; vi era stata la prospettazione di possibili ripercussioni sull'attività lavorativa e comunque sul percorso trattamentale, cosa che aveva creato uno stato di ansia a molti detenuti che si erano sentiti poco bene ed erano quindi ricorsi alle cure del medico.

3.5. Il detenuto, in conclusione, riteneva ingiustificata l'irrogazione di dieci giorni di E.A.R.S. per aver chiesto che non si desse seguito ad una disposizione illegittima.

Con il reclamo chiedeva pertanto l'annullamento della sanzione e che alla stessa non venisse dato corso in quanto «... avrebbe fatto fatica a sopportare l'esecuzione della sanzione che riteneva ingiusta».

4. Al reclamo è allegata missiva sottoscritta da tutti i detenuti della sezione che chiedevano alla Magistratura di sorveglianza di intervenire per chiarire la situazione.

Veniva chiesto, in particolare, di verificare la metratura della stanza che, contrariamente a quanto sostenuto dall'Amministrazione penitenziaria, a loro risultava essere inferiore ai 6 mq, al netto degli arredi fissi e del letto a castello.

4.1. Le successive verifiche disposte da questo Ufficio hanno portato ad accertare che la metratura delle stanze della sezione, al netto degli arredi fissi, è effettivamente inferiore, anche se di poco, ai 6 mq, sicché la collocazione della seconda branda avrebbe portato la metratura pro capite sotto i 3 mq.

4.2. In relazione al reclamo presentato la Direzione dell'Istituto, con recente nota del 9.4.2026, riferisce che la decisione di collocare la seconda branda era scaturita dall'aumento della popolazione detenuta e che vi era la necessità di collocare nuovi giunti provenienti da altro istituto.

Osserva la Direzione che i conteggi metrici relativi alle dimensioni di ciascuna camera della sezione citata sono omologhi a quelli delle camere site al VI Piano (lato A e B), ciascuna attualmente occupata da due detenuti con letto a castello.

Riferisce inoltre che tutte le camere (esclusa la n. 1 per i disabili) sono uguali e vedono un significativo spazio (largo mt. 1,04 x lungo mt. 1,12) occupato dalla doccia adiacente ai servizi. La finestra è presente sia in doccia che in camera; l'angolo cottura vede elettrodomestici in acciaio con piastra a induzione (a tutela dell'incolumità del detenuto).

Ulteriore elemento compensativo nella sezione VII B è la vigenza del sistema custodiale aperto a trattamento intensificato; i detenuti che occupano le camere in questione sono impegnati in attività trattamentali (prevalentemente lavoro) e possono fruire nella medesima sezione di sala socialità, lavanderia e spazio per telefonare dalla mattina alle ore 7.30 fino alle 19.30 senza soluzione di continuità, avendo le camere aperte.

Osserva la Direzione che, con particolare riferimento alla decisione di incastellare le brande anziché posizionarle a terra, come preferirebbero i detenuti, la scelta è dettata dalle indicazioni contenute nelle ordinanze della Magistratura di sorveglianza che scomputano lo spazio occupato dalla seconda branda ove posizionata a terra, soluzione che rende obbligata la scelta del letto a castello.



La Direzione chiede, nel merito, di rigettare la domanda del ricorrente per infondatezza delle doglianze denunciate, «non potendosi riscontrare violazione alcuna delle disposizioni previste dalla legge n. 354/1975 e successive modificazioni ed integrazioni e/o da altre normative concernenti il trattamento penitenziario e rieducativo delle persone sottoposte a privazione della libertà».

5. Sentito in udienza, C. si è lamentato di aver già visto eseguita la sanzione dell'esclusione dalle attività ricreative e sportive, nonostante il reclamo presentato nell'immediatezza.

Ha comunque insistito per l'annullamento della sanzione che ritiene non giustificata ribadendo di essersi opposto con modalità non inadeguate ad una richiesta «illegittima» al pari dei suoi compagni non sanzionati.

6. In punto di diritto si osserva innanzitutto che la sanzione è già stata eseguita nonostante il reclamo immediatamente presentato dal detenuto nel rispetto della normativa vigente, che non prevede che il reclamo avverso una sanzione disciplinare *ex art. 69, comma 6, lettera a)*, o.p. comporti un effetto sospensivo.

Ciò riguarda tutte le sanzioni elencate nell'art. 39, comma 1, o.p., non solo le meno gravi del richiamo e dell'ammonizione (che non necessitano di un momento di esecuzione e il cui annullamento è idoneo ad eliminare le conseguenze della sanzione irrogata), ma anche di quelle che incidono sulla libertà personale del detenuto con particolare afflittività, quali l'esclusione dalle attività ricreative e sportive, l'isolamento durante la permanenza all'aria aperta e l'esclusione dalle attività in comune.

Rimane comunque l'interesse al reclamo posto che la sanzione, di una certa entità, è comunque idonea a «macchiare» il percorso detentivo e ad avere una possibile incidenza, da un lato, negli esiti dell'osservazione scientifica della personalità da parte dell'équipe di osservazione e trattamento, e dall'altro nella valutazione da parte della Magistratura di sorveglianza della liberazione anticipata e dei benefici premiali (permessi premio e misure alternative).

7. Quanto alle ulteriori doglianze, si osserva che il reclamo presentato dal detenuto e, a ben vedere, gli stessi rilievi svolti dalla Direzione, mirano ad una rivalutazione nel merito della vicenda che ha originato la sanzione; valutazione che, nel caso di irrogazione di sanzione disciplinare dell'E.A.R.S., non è consentita.

L'art. 69, comma 6, lettera a), o.p. consente infatti l'ampliamento della cognizione del Magistrato anche al merito del rapporto disciplinare unicamente nei casi di irrogazione delle sanzioni dell'isolamento e dell'esclusione dalle attività in comune.

Nel caso di irrogazione della sanzione dell'esclusione dalle attività ricreative e sportive possono essere valutati unicamente vizi formali afferenti alla procedura (la costituzione e la competenza dell'organo disciplinare, la contestazione degli addebiti e la facoltà di discolpa) ovvero relativi alla sussistenza delle condizioni di esercizio del potere disciplinare.

Dagli atti acquisiti risulta che la sanzione è stata correttamente irrogata dal Consiglio di disciplina, previa formale contestazione degli addebiti, a causa di una violazione prevista dalla legge o dal regolamento, motivo per cui non sono ravvisabili censure nel provvedimento adottato, nemmeno allegate.

Quanto alle condizioni di esercizio del potere disciplinare (inosservanza degli ordini e delle prescrizioni), le stesse risultano sussistenti solo per il fatto che i detenuti, tra i quali anche C., si opponevano alla decisione della Direzione di procedere alla collocazione della branda suppletiva nelle stanze, tanto che veniva prospettata l'interruzione di pubblico servizio.

Non può infatti ritenersi che l'eventuale situazione di sovraffollamento che sarebbe scaturito dalla collocazione della seconda branda, con possibile violazione dell'art. 3 CEDU, possa di per sé sola scriminare ed escludere in radice la rilevanza disciplinare del rifiuto di eseguire un ordine motivato con la situazione di necessità di dover provvedere all'allocazione di detenuti provenienti da altro istituto.

I rimedi a disposizione dei detenuti, al riguardo, sono quelli preventivi e compensativi previsti rispettivamente dall'art. 35-*bis* o.p. e dall'art. 35-*ter* o.p.

7. Il reclamo in esame, pertanto, andrebbe dichiarato inammissibile non essendo consentito un esame nel merito delle doglianze esposte dal detenuto (ma anche dalla Direzione), che afferiscono al merito della sanzione disciplinare (riesame della natura e gravità del fatto, valutazione della proporzionalità della sanzione rispetto alla vicenda, al comportamento della persona e alle condizioni personali).

8. Il Magistrato di sorveglianza dubita peraltro della legittimità costituzionale della normativa, come sopra ricostruita, sotto due profili.

9. Innanzitutto questo Magistrato di sorveglianza dubita della legittimità costituzionale della normativa vigente nella parte in cui non prevede, in caso di presentazione di reclamo avverso una sanzione disciplinare, un meccanismo che impedisca, eventualmente su richiesta del detenuto stesso, l'esecuzione delle sanzioni disci-



plinari «afflittive» che incidono sul programma trattamentale (esclusione dalle attività ricreative e sportive, isolamento durante la permanenza all'aria aperta ed esclusione dalle attività in comune, prima del vaglio del Magistrato di sorveglianza.

Si osserva che la sanzione dell'E.A.R.S. comporta la sospensione da tutte le attività ricreative (in particolare la frequentazione della saletta socialità) e sportive (in particolare l'accesso alla palestra e alle altre attività sportive svolte all'esterno all'aperto) che, in un contesto di esecuzione penale detentiva caratterizzata da criticità quanto alle risorse strutturali e personali e dalla carenza di offerta lavorativa, rappresentano comunque una parte importante del programma trattamentale con cui si attua la funzione rieducativa della pena.

La mancata previsione di un effetto sospensivo derivante dalla presentazione del reclamo tempestivo vanifica all'evidenza l'annullamento della sanzione, che non offrirebbe alcun rimedio rispetto alle conseguenze dell'esecuzione della sanzione illegittima.

L'art. 35-bis, comma 2 o.p., testualmente recita: «Il reclamo di cui all'art. 69, comma 6, lettera a), o.p., è proposto nel termine di dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento».

Questo Magistrato dubita pertanto della legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3, 24 e 27 comma 3 Cost., dell'art. 35-bis, comma 2. o.p. ora richiamato, nella parte in cui non prevede, nel caso in cui il detenuto presenti reclamo, la sospensione dell'esecuzione della sanzione disciplinare dell'E.A.R.S. fino alla decisione del Magistrato di sorveglianza, o almeno la possibilità per il detenuto di chiedere in via d'urgenza e cautelare la sospensione dell'esecuzione della sanzione fino alla decisione del reclamo.

9.1 La mancata previsione dell'effetto sospensivo sembra porsi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione sotto due profili.

Innanzitutto, si evidenzia l'irragionevolezza di un sistema che appresta un rimedio giurisdizionale, a fronte di una sanzione con carattere afflittivo-punitivo irrogata dall'Amministrazione penitenziaria, senza dare al detenuto la possibilità di evitare di essere sottoposto alla sanzione stessa prima del vaglio del Giudice.

L'annullamento della sanzione, che conserva efficacia sotto altri aspetti, non esplica il suo naturale effetto principale, che consiste nell'impedire che la persona subisca gli effetti dell'esecuzione della sanzione, effetti invero irreversibili, né peraltro sono previsti meccanismi compensativi rispetto all'esecuzione della sanzione che venga successivamente annullata perché illegittima.

In secondo luogo, si evidenzia la disparità di trattamento rispetto alle altre sanzioni «afflittive» per le quali è prevista, in caso di impugnazione, la possibilità di chiedere un effetto sospensivo al giudice chiamato a decidere (Giudice di pace, Giudice civile e T.A.R.), nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 5, decreto-legge 150 del 2011, 21-quater, legge 241/1990, 55 e 56, decreto legislativo 2010, n. 14.

Nel caso di sanzioni amministrative pecuniarie, vi è peraltro la peculiarità che dall'accoglimento dell'impugnazione, che porta all'annullamento della sanzione, deriva la possibilità per la persona sanzionata di recuperare la somma versata, circostanza non possibile nel caso in esame, che vede il detenuto irrimediabilmente sottoposto ad una sanzione che interferisce con il percorso trattamentale sospendendolo dalle attività ricreative e sportive fino a dieci giorni.

9.2. Oltre alla irragionevolezza di un meccanismo che consente all'Amministrazione penitenziaria di eseguire la sanzione siffatta prima del vaglio di una autorità Giudiziaria (e contestualmente al Magistrato di verificare la legittimità di una sanzione già eseguita), la mancata previsione di un effetto sospensivo dell'esecuzione della sanzione disciplinare (o comunque della possibilità per il Magistrato di sorveglianza di sospendere l'esecuzione) si pone in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa (art. 24 della Costituzione) che esige, per essere tale, che la decisione dell'autorità giudiziaria chiamata a valutarne la legittimità non sia inutile quanto all'effetto principale di evitare al detenuto di sottostare ad una sanzione illegittima.

9.3. L'esecuzione di una sanzione che viene successivamente dichiarata illegittima, anche se solo dal punto di vista disciplinare, si pone peraltro in contrasto con la finalità rieducativa della pena prevista dall'art. 27, comma 3, della Costituzione, in quanto mortifica il detenuto.

9.4. La questione si ritiene rilevante nonostante il detenuto sia già stato sottoposto alla sanzione in quanto i tempi fisiologici necessari per proporre reclamo e quindi instaurare il contraddittorio (il termine di dieci giorni per la fissazione dell'udienza) impediscono di fatto di sollevare la questione a sanzione ancora da eseguire.

La rilevanza sta nel fatto che il detenuto avrebbe avuto la possibilità di presentarsi oggi a sanzione ancora da eseguire con conseguente possibilità, in caso di accoglimento del reclamo, di non essere sottoposto ad una sanzione valutata illegittima.



La questione è ancor più rilevante in caso di accoglimento della successiva questione di legittimità costituzionale che, nel consentire un esame nel merito del provvedimento reclamato, potrebbe vedere accolto il reclamo anche se solo sotto il profilo della sproporzionalità della sanzione irrogata.

Non appare possibile una interpretazione costituzionalmente orientata nella normativa in materia che porti a ritenere immanente nel sistema un effetto sospensivo o anche solo il potere del Magistrato di sorveglianza di sospendere in via cautelare la sanzione, ostandosi l'assenza di qualsiasi riferimento normativo invece presente nella disciplina delle sanzioni amministrative.

10. In secondo luogo, e in ogni caso, il Magistrato di sorveglianza dubita della legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 6, lettera a), o.p., parimenti per violazione degli articoli 3, 24 e 27, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che nei casi di irrogazione della sanzione dell'E.A.R.S., ex art. 39, comma 1, n. 3, o.p., sia consentito l'esame nel merito, come invece previsto espressamente nel caso di irrogazione della sanzione dell'isolamento durante la permanenza all'aria aperta e di E.A.C. ex art. 39, comma 1, n. 4 e 5, o.p.

L'esame nel merito, si osserva, consente non solo di rivalutare concretamente, anche eventualmente alla luce di approfondimenti istruttori successivi o ulteriori, la sussistenza dei presupposti dell'illecito disciplinare, ma anche la proporzionalità della sanzione rispetto alla natura e alla gravità dell'illecito, al comportamento e alla personalità del detenuto (art. 38, comma 3, o.p.) e la compatibilità della sanzione rispetto al programma di trattamento (art. 36, comma 2. o.p.).

10.1. Ed invero, quanto alla violazione dell'art. 3 della Costituzione, appare irragionevole che la sanzione dell'esclusione dalle attività ricreative e sportive, che ha una incidenza significativa sulla vita quotidiana del detenuto e incide sul suo percorso trattamentale, sia assoggettata, quanto ai limiti del sindacato consentito all'autorità giudiziaria, alla sanzione del richiamo e dell'ammonizione, che di per sé non interferiscono con il programma trattamentale in corso, e non invece alle più gravi sanzioni dell'isolamento durante la permanenza all'aria aperta (per non più di dieci giorni) e dell'esclusione dalle attività in comune.

L'irragionevolezza riguarda in particolare la diversa disciplina prevista per la sanzione dell'isolamento durante la permanenza all'aria aperta per non più di dieci giorni (rispetto alla quale, come evidenziato, è consentito un sindacato pieno, anche di merito) che, a ben vedere, presenta un profilo di afflittività non significativamente superiore rispetto alla esclusione dalle attività ricreative e sportive per dieci giorni.

Nel primo caso al detenuto è impedito solo di andare ai passeggi insieme agli altri detenuti (e potrà dunque svolgere passeggi «riservati») mentre nel secondo caso al detenuto sono inibite tutte le attività ricreative e sportive, anche quelle svolte insieme agli altri detenuti (mentre gli saranno consentite le attività lavorative e di studio).

Entrambe le sanzioni incidono dunque su momenti di socialità importanti per il detenuto, anche se diversi.

Non si comprende allora come per la sanzione dell'isolamento sia previsto un esame nel merito escluso invece per l'E.A.R.S., che ha una afflittività a ben vedere del tutto analoga.

10.2. La mancata previsione di un sindacato di merito pone un problema di violazione dell'art. 24 della Costituzione, in quanto limita eccessivamente il diritto di difesa in presenza di una sanzione di carattere punitivo che, per il resto, è assoggettata al principio di tipizzazione dell'illecito ed è riservata a violazioni valutate significative in termini di gravità dal direttore dell'istituto.

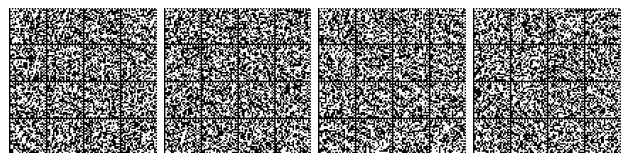
Ed invero, è previsto che il direttore, se non ritiene di irrogare la meno grave sanzione del richiamo e della ammonizione, deve fissare la convocazione dell'accusato davanti al consiglio di disciplina ai sensi dell'art. 81, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/1990.

Trattasi pertanto di sanzioni irrogate a fronte di violazioni valutate dal Direttore prima e dal consiglio di disciplina poi come di un certo rilievo e, in quanto tali, idonee a «macchiare» il percorso trattamentale del detenuto e pertanto ad avere una ripercussione negativa sul medesimo.

Il vaglio di merito, in sede di reclamo, comporterebbe la possibilità per il Magistrato di sorveglianza di approfondire la dinamica del fatto che ha portato alla sanzione, a ridosso della sua irrogazione e nel contraddittorio delle parti.

Trattasi di esame non sempre recuperabile in occasione della valutazione di altri benefici in relazione ai quali assuma rilevanza l'illecito disciplinare e, *in primis*, in sede di valutazione della liberazione anticipata.

Si osserva infatti che, anche in caso di tempestiva richiesta del detenuto di concessione della liberazione anticipata, la valutazione della vicenda può intervenire a distanza di diversi mesi dal fatto (basti pensare all'ipotesi in cui l'episodio si collochi all'inizio del semestre), e che in ogni caso viene decisa con la procedura *de plano* prevista dagli articoli 54 e 69-bis, o.p.



10.3 Parimenti, la mancata previsione di una valutazione nel merito (e la non possibilità di annullare una sanzione valutata non giustificata alla luce di un approfondimento istruttorio, non conforme al percorso trattamentale o comunque sproporzionata) si traduce in una violazione della finalità rieducativa della pena *ex art. 27*, comma 3, della Costituzione, che presuppone non solo una pena proporzionata alla gravità del disvalore fatto commesso, ma anche un trattamento penitenziario conforme ad umanità e che rispetti la dignità della persona. Un trattamento penitenziario che non consenta al Magistrato di sorveglianza di annullare sanzioni afflittive non adeguatamente vagliate nella sussistenza dei presupposti di fatto, sproporzionate rispetto alla natura e gravità del fatto come accertato, ovvero non coerenti con il percorso trattamentale, tenendo in debito conto il comportamento e le condizioni personali del soggetto, mina la fiducia del detenuto nell'Amministrazione penitenziaria e ostacola il suo percorso di recupero sociale.

10.4. La questione è rilevante in quanto un sindacato nel merito, nel caso in esame, consentirebbe di valutare il dato successivamente emerso relativo alla non capienza della stanza rispetto ai 6 mq (e pertanto la legittima prospettazione dei detenuti quanto al fatto che la metratura sarebbe scesa sotto i 6 mq, con la conseguente legittima richiesta di rivalutare la decisione), di rivalutare e verificare le effettive modalità di reazione del detenuto, e di valutare il profilo dell'adeguatezza della sanzione irrogata rispetto ai canoni della proporzionalità e del percorso individuale della persona, considerato peraltro che il rifiuto alla collocazione della seconda branda proveniva da tutti i detenuti della sezione, la maggior parte non sanzionati.

Il riesame nel merito consentirebbe anche di valutare la compatibilità della sanzione rispetto al programma di trattamento (art. 36, comma 2, o.p.).

Come già evidenziato, infatti, C. è detenuto dal 2017, durante la carcerazione ha sempre tenuto una condotta regolare e partecipativa e si trova ora nei termini per l'ammissione ai benefici premiali.

Nel caso in esame è stata irrogata la sanzione dell'E.A.R.S. nella massima durata, laddove ben poteva essere valutata una ammonizione ovvero una sanzione di minor durata, e/o la sospensione della sanzione, se non l'irrogazione della sanzione meno grave dell'ammonizione, trattandosi queste di questioni di merito la cui valutazione è impedita dalla normativa censurata.

In tali termini si provvede come da dispositivo.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-bis, comma 2, o.p., per violazione degli articoli 3, 24 e 27, comma 3, della Costituzione nella parte in cui non prevede che il reclamo di cui all'art. 69, comma 6, lettera a), o.p., comporti la sospensione della esecuzione della sanzione fino alla decisione del Magistrato di sorveglianza, ovvero nella parte in cui non prevede che il detenuto che abbia presentato reclamo ex art. 69, comma 6, lettera a), o.p., possa chiedere in via d'urgenza la sospensione dell'esecuzione della sanzione fino alla decisione del reclamo.

Dichiara altresì rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 6, lettera a), o.p., parimenti per violazione degli articoli 3, 24 e 27, comma 3, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che anche nei casi di irrogazione della sanzione dell'esclusione dalle attività ricreative e sportive ex art. 39, comma 1, n. 3, o.p., sia consentito l'esame nel merito della sanzione disciplinare.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata all'interessato, al difensore, al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Padova, 16 aprile 2026

Il Magistrato di sorveglianza: TECLA CESARO



N. 122

Ordinanza del 30 giugno 2026 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Amazon Italia Services Srl e altri contro l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato

Autorità indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) – Procedimenti sanzionatori a tutela della concorrenza – Avvio della fase istruttoria in contraddittorio – Termine – Obbligo per il giudice nazionale, in applicazione degli artt. 4, paragrafo 5, e 13, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2019/1, nonché dell'art. 102 TFUE, letti alla luce del principio di effettività, nell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza 30 gennaio 2025, causa C-511/2023, e nell'ordinanza 18 dicembre 2025, causa C-491/24, di disapplicare l'art. 14 della legge n. 689 del 1981, in combinato disposto con l'art. 31 della legge n. 287 del 1990, nella parte in cui prevede il termine di novanta giorni per l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio da parte dell'Autorità nei procedimenti sanzionatori a tutela della concorrenza.

- Legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), art. 2.

In via subordinata: Autorità indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) – Procedimenti sanzionatori a tutela della concorrenza – Avvio della fase istruttoria in contraddittorio – Termine – Omessa previsione, in ragione del dovere di disapplicazione del termine di novanta giorni derivante dall'interpretazione del diritto europeo fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza 30 gennaio 2025, causa C-511/2023, e nell'ordinanza 18 dicembre 2025, causa C-491/24, di un termine determinato per l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio da parte dell'Autorità nei procedimenti sanzionatori a tutela della concorrenza.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 14; legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), art. 31.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 9396 del 2025, proposto da Amazon Italia Services S.r.l., Amazon Italia Logistica S.r.l., Amazon Europe Core S.à r.l. e Amazon Eu S.à r.l., anche quale incorporante Amazon Services Europe S.à r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Marcello Clarich, Giuliano Fonderico, Cristoforo Osti e Alessandra Prastaro, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Marcello Clarich in Roma, viale Liegi, 32;

contro Autorità garante della concorrenza e del mercato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti Star Progetti Tecnologie Applicate S.p.a., Team Work S.r.l. e Unicotras S.r.l. Società Benefit, non costituite in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione prima) n. 15919/2025.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 aprile 2026 il cons. Dalila Satullo e uditi per le parti gli avvocati Marcello Clarich, Giuliano Fonderico, Cristoforo Osti, Alessandra Prastaro e gli avvocati dello Stato Paolo Gentili e Mattia Cherubini;

1. Svolgimento del processo.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato (d'ora in poi anche «Autorità»), all'esito dell'istruttoria avviata con comunicazione del 10 aprile 2019, con provvedimento deliberato nell'adunanza del 30 novembre 2021 e notificato in data 9 dicembre 2021, accertava che Amazon Europe Core S.à r.l., Amazon Services Europe S.à r.l., Amazon EU S.à r.l., Amazon Italia Services S.r.l. e Amazon Italia Logistica S.r.l. avevano posto in essere, in violazione dell'art. 102



del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), un abuso di posizione dominante «consistente nell'aver condizionato l'ottenimento da parte dei venditori terzi sulla piattaforma di commercio elettronico www.amazon.it di un insieme di vantaggi in termini di visibilità delle offerte e crescita delle vendite delle offerte dei venditori stessi, all'acquisto del servizio di logistica offerto da Amazon, denominato Logistica di Amazon (o Fulfillment by Amazon)».

L'Autorità quindi inibiva la prosecuzione della condotta illecita, imponeva l'adempimento di specifiche prescrizioni ed irrogava una sanzione pecuniaria complessiva pari ad euro 1.128.596.156,33.

Le società sanzionate hanno proposto ricorso al Tar, avverso il detto provvedimento e alcuni atti presupposti, articolando numerosi motivi relativi sia all'*an* che al *quantum* della sanzione irrogata.

In particolare, con il secondo motivo, le ricorrenti hanno dedotto l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio per tardività dell'avvio dell'istruttoria, sulla base delle seguenti ragioni: l'Autorità aveva ricevuto segnalazioni in ordine ai comportamenti sanzionati già nel novembre 2015 e nel dicembre 2017 ma ha comunicato l'avvio dell'istruttoria solamente in data 10 aprile 2019, violando in tal modo l'art. 14, legge n. 689/1981, applicabile in forza del richiamo operato dall'art. 31, legge n. 287/1990 secondo il quale, «per le sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alla violazione della presente legge si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenute al capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689»; anche ove non si ritenesse applicabile il richiamato art. 14, l'Autorità avrebbe violato i principi generali di cui alla legge n. 241/1990, i principi di efficienza dell'azione amministrativa e di certezza delle situazioni giuridiche soggettive; il ritardo nella contestazione ha aggravato la posizione sia delle imprese, con sanzioni più elevate in ragione della maggiore durata e della potenziale espansione della platea dei soggetti legittimati a richiedere un risarcimento, sia del mercato, che può subire un pregiudizio maggiore ove l'intervento dell'Autorità sia tardivo.

Il Tribunale amministrativo regionale ha ritenuto fondato solamente il motivo relativo al difetto di motivazione in ordine all'incremento del 50% della sanzione, mentre ha ritenuto infondati tutti gli altri motivi.

In particolare, il giudice di primo grado ha ritenuto l'infondatezza del motivo relativo alla tardività della contestazione sulla base delle seguenti ragioni:

il termine di novanta giorni previsto dall'art. 14, legge n. 689/1981 non è applicabile in quanto la Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza del 30 gennaio 2025 emessa in causa C-511/23, ha affermato che l'art. 4, paragrafo 5, e l'art. 13, paragrafo 1, della direttiva UE 2019/1, nonché l'art. 102 TFUE, letti alla luce del principio di effettività, «ostano a una normativa nazionale che, nell'ambito di un procedimento diretto all'accertamento di una pratica anticoncorrenziale condotto da un'autorità nazionale garante della concorrenza, da un lato, impone a tale autorità di avviare la fase istruttoria in contraddittorio di tale procedimento, mediante la comunicazione degli addebiti all'impresa interessata, entro un termine di 90 giorni a decorrere dal momento in cui essa viene a conoscenza degli elementi essenziali dell'asserita violazione, potendo questi ultimi esaurirsi nella prima segnalazione dell'illecito, e, dall'altro, sanziona l'inosservanza di tale termine con l'annullamento integrale del provvedimento finale di detta autorità in esito alla procedura d'infrazione, nonché con la decadenza dal potere di quest'ultima di avviare una nuova procedura d'infrazione riguardante la stessa pratica»;

non risulta violato neanche il termine ragionevole richiamato dalla giurisprudenza europea, in quanto le segnalazioni ricevute nel 2015 e nel 2017 rientravano in un autonomo fascicolo istruttorio avente ad oggetto una diversa fattispecie di presunta frode per mancata consegna di articoli acquistati tramite siti di *e-commerce* e sono state acquisite solo successivamente all'avvio della fase istruttoria;

in ogni caso, il tempo impiegato dall'Autorità deve considerarsi ragionevole in relazione alla particolare complessità della fattispecie oggetto di indagine; ciò tanto più se si considera che la Corte di giustizia ha precisato che far decorrere il termine per l'avvio del procedimento dalla prima segnalazione dell'asserita violazione può comportare un effettivo pregiudizio all'indipendenza operativa dell'Autorità;

la Corte di giustizia ha affermato che la violazione del termine ragionevole può costituire motivo di annullamento solo se risulta provato che tale violazione ha pregiudicato il diritto di difesa delle imprese interessate; nel caso in esame le ricorrenti non hanno indicato tale pregiudizio, che deve consistere nell'impossibilità o difficoltà di acquisizione di prove a carico a causa dell'ampio lasso di tempo trascorso.

Avverso la predetta sentenza le società sanzionate (Amazon EU S.à r.l., anche quale incorporante Amazon Services Europe S.à r.l.) hanno proposto appello, deducendo vari motivi.

Per quanto in questa sede rileva, con il primo motivo di appello è stata dedotta: «tardività dell'avvio del procedimento: violazione dell'art. 14, legge n. 689/1981 e, in ogni caso, del termine ragionevole nonché dei principi di efficienza, economicità e tempestività dell'azione amministrativa di cui alla legge n. 241/1990, avuto riguardo anche agli articoli 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 41 e 50 della Carta di Nizza – illogicità manifesta, assenza di motivazione, travisamento dei fatti».



In particolare, le società hanno censurato la sentenza appellata nella parte in cui ha ritenuto tempestiva la contestazione, evidenziando che:

L'interpretazione del diritto dell'Unione non è affatto chiara, come conferma l'attuale pendenza di due rinvii pregiudiziali, idonea a giustificare la sospensione impropria anche del presente giudizio;

il Tribunale amministrativo regionale ha erroneamente ritenuto che fosse comunque rispettato il termine ragionevole; infatti, le segnalazioni del 2015 e del 2017 avevano ad oggetto le medesime condotte e la stessa qualificazione in termini di abuso di posizione dominante del fatto contestato ed è irrealistico che il procedimento sia stato avviato sulla base delle sole pagine internet acquisite al fascicolo in data 8 aprile 2019, appena due giorni prima della delibera di avvio; la circostanza che le segnalazioni facessero parte di un separato fascicolo è irrilevante, stante l'unità soggettiva dell'Autorità e la rilevanza puramente interna della ripartizione dei fascicoli tra i vari funzionari; la circostanza che le segnalazioni siano state acquisite al fascicolo istruttorio dopo l'avvio non può impedire di ancorare alle stesse il decorso del termine ragionevole, essendo altrimenti rimessa all'Autorità la possibilità, mediante una formale acquisizione postuma, di sottrarsi all'applicazione del predetto termine; l'asserita complessità dell'istruttoria, affermata dal giudice di primo grado, non ha alcun fondamento, non avendo l'Autorità provato di avere svolto indagini ulteriori rispetto alla mera acquisizione delle pagine internet due giorni prima dell'avvio del procedimento; l'art. 14, legge n. 689/1981 è conforme al diritto dell'Unione europea e la sua disapplicazione determinerebbe una lesione del principio di legalità applicabile alle sanzioni amministrative aventi carattere punitivo;

subordinare l'annullamento del provvedimento per violazione del termine ragionevole alla prova del pregiudizio del diritto di difesa lede il principio di autonomia procedurale degli Stati membri e compromette la funzione costituzionale della previsione di termini, posta a garanzia del principio di legalità.

Si è costituita in giudizio l'Autorità resistendo al ricorso. L'Autorità ha proposto anche ricorso in appello incidentale, chiedendo la riforma della sentenza impugnata nella parte in cui ha accolto il ricorso di primo grado con riferimento all'aumento del 50% della sanzione irrogata.

Il collegio, con ordinanza n. 118 del 14 gennaio 2026, ha accolto la domanda cautelare proposta da parte appellante principale, sospendendo *in parte qua* l'esecutività della sentenza impugnata, e l'efficacia del provvedimento impugnato, nella sola parte relativa ai rimedi imposti.

A seguito del deposito di memorie e documenti, all'udienza pubblica del 28 aprile 2026 i difensori hanno discusso e l'Avvocatura generale dello Stato ha chiesto che questo collegio, ove ritenga di disporre la sospensione impropria del giudizio in attesa della decisione della Corte di giustizia sulla questione pregiudiziale sollevata in altro giudizio da questa sezione con ordinanza n. 4151 del 14 maggio 2025, a modifica dell'ordinanza cautelare n. 118/2026 revochi la sospensione dei rimedi imposti con il provvedimento impugnato, nella parte in cui gli stessi coincidono con gli impegni assunti da Amazon nel procedimento avviato dalla Commissione europea relativamente al medesimo illecito commesso in altri Stati dell'Unione diversi dall'Italia.

Il collegio ha quindi assunto la causa in decisione.

2. Sulla eccezione di inammissibilità della memoria di replica del 17 aprile 2026.

Prima di tutto deve essere esaminata l'eccezione, sollevata nel corso della discussione dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui sarebbe inammissibile la memoria di replica di 59 pagine depositata da parte appellante principale il 17 aprile 2026, poiché non si tratterebbe di repliche a nuovi documenti e a nuove memorie ex art. 73, comma 1, c.p.a.

Il collegio ritiene che una pronuncia su siffatta eccezione sia del tutto irrilevante data l'ininfluenza della detta memoria sulle questioni di costituzionalità che vengono sollevate, tra l'altro d'ufficio, con la presente ordinanza.

3. Sull'istanza di sospensione del presente giudizio.

Deve essere poi respinta l'istanza di sospensione del presente giudizio, formulata da parte appellante principale al fine di attendere la decisione della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale di interpretazione effettuato da questo Consiglio con ordinanza n. 4151/2025.

Secondo la sistematizzazione recentemente operata dall'adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato con sentenza n. 4/2024, la sospensione richiesta dalle società appellanti è una sospensione impropria «in senso lato». Tale sospensione può essere disposta al fine di attendere la definizione di una questione pregiudiziale di interpretazione pendente davanti alla Corte di giustizia sollevata in altro giudizio e rilevante ai fini della decisione, a condizione che le parti, come nel caso in esame, non abbiano manifestato l'interesse ad interloquire direttamente davanti alla Corte stessa sulla questione medesima.

Come evidenziato dall'adunanza plenaria, le esigenze di economia processuale sottese all'istituto della sospensione impropria «in senso lato» possono essere soddisfatte anche da altri istituti previsti dal c.p.a. Nel caso in esame l'esigenza di attendere la pronuncia della Corte di giustizia prima della definizione della presente controversia è allo stato pienamente soddisfatta dalla sospensione impropria «in senso stretto» che consegue alla rimessione alla Corte costituzionale, di cui appresso si dirà.



Va peraltro rilevato che nel caso di specie la rimessione alla Corte costituzionale è particolarmente necessaria, sia in quanto le decisioni sin qui emesse dalla Corte di giustizia con riferimento alla conformità dell'art. 14, legge n. 689/1981 al diritto europeo destano dubbi di compatibilità con i principi fondamentali della Costituzione italiana, sia in quanto tale rimessione può consentire alla Corte costituzionale, ove dalla stessa ritenuto utile o necessario, di dialogare direttamente con la Corte di giustizia utilizzando lo strumento del rinvio pregiudiziale (v. ordinanza Corte costituzionale n. 24/2017).

4. Sull'istanza di modifica dell'ordinanza cautelare proposta dall'Avvocatura generale dello Stato.

Sempre in via preliminare deve essere dichiarata inammissibile, e comunque va respinta, la domanda con cui l'Autorità ha chiesto la modifica dell'ordinanza cautelare n. 118/2026.

In primo luogo, si osserva che non si è verificata alcuna sopravvenienza tale da giustificare la modifica richiesta, non potendosi considerare tale il tempo necessario per la definizione dell'incidente di costituzionalità sollevato con la presente ordinanza. Peraltro, nell'ordinanza cautelare di sospensione si era già dato atto della possibilità di attendere quanto meno la definizione della questione pregiudiziale ancora pendente dinanzi alla Corte di giustizia UE (causa C-341/25), circostanza che conferma ulteriormente che gli ampi tempi del giudizio erano già stati presi in considerazione in sede cautelare.

Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, l'ordinanza cautelare, nel sospendere i rimedi specifici imposti dall'Autorità, non pregiudica le esigenze di tutela della concorrenza sul mercato italiano cui l'adozione del provvedimento impugnato è funzionale. Infatti, pur essendo stato sospeso l'ordine di adottare i rimedi specifici di cui al punto *c)* del detto provvedimento, resta pienamente efficace l'inibitoria di cui al punto *b)* del medesimo provvedimento, con cui l'Autorità ha disposto che le società pongano immediatamente fine ai comportamenti distorsivi della concorrenza di cui alla lettera *a)* e si astengano in futuro dall'attuare comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata. In altri termini le società appellanti, pur non essendo provvisoriamente vincolate all'adozione dei rimedi specifici oggetto di sospensione, devono comunque adottare ogni misura idonea a far cessare l'illecito anticoncorrenziale.

5. Sul procedimento sanzionatorio dell'Autorità e sull'applicabilità dell'art. 14, legge n. 689/1981.

Il procedimento dell'Autorità, diretto ad accertare illeciti antitrust e ad applicare le relative sanzioni, si articola in due fasi: una fase preliminare (cd. preistruttoria) e una successiva fase istruttoria in senso proprio.

Nella fase preistruttoria l'amministrazione, sulla base di segnalazioni, denunce, esposti, notizie o informazioni autonomamente acquisite, procede ad un'indagine preliminare sulla sussistenza dei presupposti per procedere all'avvio dell'istruttoria. Con la comunicazione di avvio dell'istruttoria, regolata dall'art. 6 decreto del Presidente della Repubblica n. 217/1998, si apre la fase istruttoria in contraddittorio con le imprese, nella quale l'Autorità può esercitare penetranti poteri di indagine. All'esito della fase istruttoria viene adottata la comunicazione delle risultanze istruttorie, cui seguono le difese finali, l'eventuale audizione delle parti e, infine, l'adozione del provvedimento finale.

Ciò premesso, il Consiglio di Stato, con una giurisprudenza oramai consolidata (v. tra le tante, sez. VI: 5 aprile 2023, n. 3505; 10 febbraio 2023, n. 1468; 4 ottobre 2022, n. 8505; 9 maggio 2022, n. 3570; 21 gennaio 2020, n. 512; da ultimo anche ordinanze 9 luglio 2024, n. 6057 e 14 maggio 2025, n. 4151), ritiene applicabile ai procedimenti sanzionatori avviati dall'Autorità l'art. 14, legge n. 689/1981, secondo cui (comma secondo), «Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento». In particolare, entro il termine di cui all'art. 14, legge n. 689/1981 deve intervenire la comunicazione dell'avvio della fase istruttoria, che costituisce il primo atto con cui si contesta la commissione dell'illecito e contiene l'indicazione degli elementi essenziali del presunto illecito.

L'applicabilità ai procedimenti sanzionatori antitrust del termine di cui all'art. 14, legge n. 689/1981 si fonda sui principali seguenti argomenti:

in forza dell'art. 12, legge n. 689/1981, l'art. 14 della medesima legge deve essere osservato, in quanto applicabile e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le sanzioni amministrative aventi ad oggetto il pagamento di una somma di denaro;

l'art. 31, legge n. 287/1990 prevede espressamente che, «per le sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alla violazione della presente legge si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689»;

il decreto del Presidente della Repubblica n. 217/1998 (Regolamento recante norme in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità), non prevedendo un termine per la contestazione degli addebiti, non contiene alcuna deroga alla scansione procedimentale contemplata dall'art. 14, legge n. 689/1981.



Inoltre, è stato evidenziato che la previsione di un termine perentorio per la contestazione dell'illecito assicura il rispetto del diritto di difesa e dei principi di legalità e del giusto procedimento, cui sono assoggettate le sanzioni amministrative e, in particolare, quelle aventi natura sostanzialmente penale. Infatti, come affermato dalla Corte costituzionale, in materia di sanzioni amministrative il principio di legalità non solo impone la predeterminazione «*ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere, della configurazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, della tipologia e della misura della sanzione stessa e della struttura di eventuali cause esimenti», ma deve modellare anche la formazione procedimentale del provvedimento afflittivo con specifico riguardo alla scansione cronologica dell'esercizio del potere (v. Corte costituzionale n. 151/2021, punto 5.).

Secondo la giurisprudenza di questo Consiglio sopra citata, il decorso del termine di novanta giorni di cui all'art. 14, legge n. 689/1981 è collegato, non già alla data di commissione della violazione, bensì al tempo di accertamento dell'infrazione. Deve quindi farsi riferimento non alla mera notizia del fatto ipoteticamente sanzionabile nella sua materialità, ma all'acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita implicante il riscontro (allo scopo di una corretta formulazione della contestazione) della sussistenza e della consistenza dell'infrazione e dei suoi effetti. Infine, questo Consiglio ha precisato che il termine di decadenza fissato dall'art. 14, legge n. 689/1981, essendo stabilito con riguardo ai procedimenti di irrogazione di sanzioni pecuniarie, si applica esclusivamente all'esercizio della potestà sanzionatoria (si veda, *mutatis mutandis*, con riferimento alla garanzia del *ne bis in idem* con riguardo alle sanzioni irrogate dall'Autorità in materia di pratiche commerciali scorrette, la sentenza di questa sezione 22 marzo 2024, n. 2791, §§17-18). Pertanto, laddove l'Autorità decada dalla possibilità di esercitare tale potere, non rispettando detto termine, potrà nondimeno esercitare gli ulteriori poteri che le sono attribuiti, e segnatamente quello di «diffida», ordinando al responsabile la cessazione dell'infrazione e dei suoi effetti e vietandone la reiterazione per il futuro (v. punto 49 ordinanza Cons. Stato, sez. VI, 9 luglio 2024, n. 6057 e giurisprudenza ivi richiamata).

6. Le decisioni della Corte di giustizia (sentenza del 30 gennaio 2025, emessa in causa C- 511/23; ordinanza del 18 dicembre 2025 emessa in causa C – 491/24).

La Corte di giustizia dell'Unione europea con le decisioni sopra richiamate ha affermato che, «in assenza di una normativa specifica dell'Unione che disciplini i termini procedurali in materia di accertamento delle infrazioni e di imposizione di sanzioni da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza, spetta agli Stati membri adottare e applicare le norme procedurali nazionali in tale settore»; tuttavia, i termini previsti dalla disciplina nazionale devono essere conformi al principio di effettività e, pertanto, «non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'attuazione di tale diritto e, per quanto riguarda in particolare il settore del diritto della concorrenza, essi devono assicurarsi che le norme che adottano o applicano non pregiudichino l'effettiva applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE».

In particolare, la disciplina nazionale che fissa termini in materia di accertamento delle infrazioni e di imposizione di sanzioni da parte delle autorità nazionali garanti della concorrenza deve rispondere ad un bilanciamento tra le esigenze di certezza del diritto e l'effettiva attuazione della disciplina europea in materia di concorrenza; al fine di verificare l'equilibrio di tale bilanciamento «occorre prendere in considerazione, in particolare, la durata del termine di cui trattasi nonché l'insieme delle modalità della sua applicazione, quali la data a partire dalla quale inizia a decorrere, le modalità adottate per dare inizio al decorso di detto termine nonché quelle che consentono la sua sospensione o la sua interruzione» e tenere conto «delle peculiarità dei casi in materia di diritto della concorrenza e, in particolare, del fatto che tali casi richiedono di norma una complessa analisi materiale ed economica».

Inoltre, la ragionevolezza della durata della fase anteriore alla comunicazione degli addebiti deve essere valutata alla luce delle circostanze proprie di ciascun caso di specie e deve consentire all'Autorità, «non solo di procedere a tutte le misure istruttorie preliminari nonché alle valutazioni di fatto e di diritto spesso complesse, necessarie per valutare se l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio sia giustificato, ma anche di scegliere, in funzione del grado di priorità che, nell'esercizio della sua indipendenza operativa, intende accordare a una procedura d'infrazione in corso, il momento più opportuno per avviare, se del caso, la fase istruttoria in contraddittorio di quest'ultima».

Sulla base di queste considerazioni, la Corte ha ritenuto che la conseguenza della decadenza, che la normativa nazionale in esame ricollega all'inosservanza del termine di cui trattasi, è idonea a generare un rischio sistemico di impunità per i fatti integranti infrazioni al diritto della concorrenza dell'Unione. In particolare, la normativa nazionale potrebbe comportare che un numero rilevante di infrazioni alle norme in materia di concorrenza non siano oggetto di sanzioni efficaci e dissuasive.

Inoltre, l'impossibilità per l'Autorità di avviare una nuova procedura d'infrazione al fine di adottare siffatte sanzioni potrebbe indurre le imprese a mantenere pratiche anticoncorrenziali, con conseguente grave compromissione dell'effettiva attuazione delle norme del diritto della concorrenza dell'Unione. La Corte ha aggiunto che dall'appli-



cazione della disciplina nazionale potrebbe scaturire un'ingerenza nell'indipendenza operativa dell'Autorità, la quale, come sopra esposto, deve mantenere la possibilità, in funzione del grado di priorità, di individuare il momento più opportuno per avviare la fase istruttoria in contraddittorio.

La Corte di giustizia ha poi ritenuto che, al fine di considerare la disciplina nazionale compatibile con il diritto europeo, non possano valorizzarsi né i criteri per l'individuazione del *dies a quo* del termine in esame (ravvisabile nel momento di acquisizione da parte dell'Autorità della piena conoscenza della condotta illecita implicante il riscontro della sussistenza e della consistenza dell'infrazione e dei suoi effetti) né la permanenza in capo all'Autorità, anche dopo il decorso del termine in esame, di poteri diretti ad inibire la condotta illecita, esauendosi esclusivamente il potere di irrogare la sanzione pecuniaria.

Quanto al primo profilo, la Corte di giustizia ha rilevato che, pur ipotizzando che il termine non inizi a decorrere prima che l'Autorità abbia potuto avere piena conoscenza degli elementi essenziali dell'asserita infrazione, con la conseguente fissazione del *dies a quo* in una data successiva a quella della prima segnalazione, un'autorità nazionale garante della concorrenza, anche qualora abbia già dimostrato l'esistenza degli elementi essenziali dell'asserita violazione, deve avere comunque la possibilità di rinviare temporaneamente l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio (v., in particolare, punto 83 dell'ordinanza del 18 dicembre 2025).

Quanto al secondo profilo, la Corte di giustizia ha evidenziato che l'applicazione del termine al solo potere sanzionatorio è comunque inidonea a garantire un'applicazione effettiva degli articoli 101 e 102 TFUE, che impongono agli Stati membri di adottare e garantire l'esecuzione di un regime di sanzioni efficaci e dissuasive, essendo possibile solo in casi eccezionali che un'autorità nazionale garante della concorrenza si limiti a constatare l'infrazione senza infliggere sanzioni (v. punto 77 della sentenza del 30 gennaio 2025 e punto 90 dell'ordinanza del 18 dicembre 2025).

La Corte di giustizia ha infine evidenziato che i diritti della difesa delle imprese sottoposte al procedimento non possono risultare violati per il solo fatto dell'inosservanza del termine di cui trattasi, giacché l'impresa «resterà, in ogni caso, in grado di esercitare effettivamente i suoi diritti della difesa, purché si garantisca che nessuna decisione possa essere adottata nei suoi confronti dall'autorità nazionale garante della concorrenza senza che quest'ultima abbia condotto una fase istruttoria in contraddittorio, nel corso della quale detta società abbia potuto far valere pienamente i suoi diritti della difesa» (v. sul punto anche la sentenza della Corte di giustizia del 15 gennaio 2026 emessa in causa C-588/24, punto 76, secondo cui la violazione del principio del rispetto del termine ragionevole può condurre all'annullamento della decisione solamente se l'impresa prova che per l'eccessiva durata del procedimento essa ha incontrato difficoltà per difendersi contro le allegazioni dell'Autorità).

Conclusivamente, quindi, la Corte di giustizia, nella sentenza del 30 gennaio 2025, emessa in causa C- 511/23, ha affermato: «l'art. 4, paragrafo 5, e l'art. 13, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno, nonché l'art. 102 TFUE, letti alla luce del principio di effettività, devono essere interpretati nel senso che: essi ostano a una normativa nazionale che, nell'ambito di un procedimento diretto all'accertamento di una pratica anticoncorrenziale condotto da un'autorità nazionale garante della concorrenza, da un lato, impone a tale autorità di avviare la fase istruttoria in contraddittorio di tale procedimento, mediante la comunicazione degli addebiti all'impresa interessata, entro un termine di novanta giorni a decorrere dal momento in cui essa viene a conoscenza degli elementi essenziali dell'asserita violazione, potendo questi ultimi esaurirsi nella prima segnalazione dell'illecito, e, dall'altro, sanziona l'inosservanza di tale termine con l'annullamento integrale del provvedimento finale di detta autorità in esito alla procedura d'infrazione, nonché con la decadenza dal potere di quest'ultima di avviare una nuova procedura d'infrazione riguardante la stessa pratica».

Similmente la Corte di giustizia, nell'ordinanza del 18 dicembre 2025 emessa in causa C – 491/24, ha affermato: «l'art. 4, paragrafo 5, e l'art. 13, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno, nonché l'art. 101 TFUE, letti alla luce del principio di effettività, devono essere interpretati nel senso che: essi ostano a una normativa nazionale che, nell'ambito di un procedimento diretto all'accertamento di una pratica anticoncorrenziale condotto da un'autorità nazionale garante della concorrenza, da un lato, impone a tale autorità di avviare la fase istruttoria in contraddittorio di tale procedimento, mediante la comunicazione degli addebiti all'impresa interessata, entro un termine di novanta giorni a decorrere dal momento in cui essa viene a conoscenza dell'asserita violazione e, dall'altro, sanziona l'inosservanza di tale termine con l'annullamento integrale del provvedimento finale di detta autorità in esito alla procedura d'infrazione, nonché con la decadenza dal potere di quest'ultima di sanzionare la stessa pratica».



7. Oggetto della prima questione di legittimità costituzionale.

È rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 25, comma secondo, 24, comma primo, 113, commi primo e secondo, e 97, comma secondo, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, legge n. 130/2008, che ordina l'esecuzione del TFUE, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, nei limiti in cui impone di applicare gli articoli 4, paragrafo 5, e 13, paragrafo 1, della direttiva UE 2019/1, nonché l'art. 102 TFUE, letti alla luce del principio di effettività, dai quali – nell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia nella sentenza del 30 gennaio 2025 emessa nella causa C-511/2023 e nell'ordinanza del 18 dicembre 2025 emessa nella causa C-491/24 – discende l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare l'art. 14, legge n. 689/1981, in combinato disposto con l'art. 31, legge n. 287/1990, nella parte in cui prevede il termine di novanta giorni per l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio da parte dell'Autorità nei procedimenti sanzionatori a tutela della concorrenza.

7.1. Rilevanza della questione di costituzionalità.

La questione di costituzionalità sopra enunciata è rilevante nel caso in esame per le seguenti ragioni.

In primo luogo, le società sanzionate hanno dedotto tra i motivi del ricorso introduttivo di primo grado e tra i motivi di appello la violazione dell'art. 14, legge n. 689/1981, di cui questo giudice dovrebbe fare applicazione ai fini della definizione del giudizio.

In secondo luogo, le decisioni di interpretazione pregiudiziale della Corte di giustizia sopra richiamate, in quanto chiariscono il significato e la portata di norme dell'Unione, hanno natura dichiarativa e si applicano retroattivamente anche alla presente fattispecie (v. tra le tante Corte di giustizia: 15 gennaio 2026, in C-692/23; 16 marzo 2023, in C-449/2021; 29 settembre 2015, in C-276/14).

In terzo luogo l'interpretazione del diritto dell'Unione europea fornita dalle citate sentenze obbliga questo collegio a disapplicare l'art. 14, legge n. 689/1981, in quanto:

tale ultima disposizione prevede il termine di novanta giorni per la contestazione dell'illecito nei confronti dei soggetti residenti in Italia e nel caso in esame due delle società sanzionate (Amazon Italia Services S.r.l. e Amazon Italia Logistica S.r.l.) sono società di diritto italiano aventi sede in Italia;

secondo la costante giurisprudenza (v. giurisprudenza di questo Consiglio sopra citata; v. anche Cassazione civ., sez. II, 7 maggio 2024, n. 12323), il termine previsto dall'art. 14, legge n. 689/1981 ha natura perentoria, con la conseguenza che la sua violazione determina l'annullabilità del provvedimento sanzionatorio tardivo e l'impossibilità per l'amministrazione di sanzionare nuovamente le medesime condotte; inoltre tale conseguenza, contrariamente a quanto richiesto dalla Corte di giustizia, prescinde dall'allegazione da parte delle imprese di uno specifico pregiudizio al proprio diritto di difesa derivante dalla tardività della comunicazione di avvio dell'istruttoria;

infine, questo collegio ritiene che nel caso in esame il termine di cui all'art. 14, legge n. 689/1981 decorra dal momento in cui l'Autorità è venuta a conoscenza dell'illecito mediante le segnalazioni effettuate nel 2015 e nel 2017; dalle quali emergevano nei tratti principali le condotte abusive di Amazon (*self preferencing*) ed a seguito delle quali l'amministrazione ha mantenuto un'inerzia di quasi tre anni, limitandosi ad acquisire, in data 8 aprile 2019 e quindi appena due giorni prima dell'avvio dell'istruttoria, alcuni *files* dal web che, avendo un rilievo del tutto marginale rispetto all'individuazione degli elementi essenziali dell'illecito necessari per procedere alla contestazione, non consentono di ritenere soddisfatto l'onere dell'Autorità di provare la tempestività dell'avvio dell'istruttoria rispetto all'accertamento dell'illecito (su tale onere della prova v. tra l'altro Cassazione civ., sez. lav., 2 aprile 2025, n. 8784, secondo cui «l'onere della prova dell'osservanza dei termini previsti a pena di decadenza per l'esercizio di un diritto incombe su chi intende esercitarlo»). Inoltre, non può condividersi l'argomento valorizzato dall'Autorità e dal Tar, secondo il quale le predette segnalazioni erano state inserite in fascicoli istruttori relativi a pratiche commerciali scorrette: gli elementi fattuali oggetto di segnalazione erano, infatti, nella piena disponibilità dell'Autorità, che li avrebbe potuti e dovuti valutare a prescindere dalla qualificazione del presunto illecito fornita dal segnalante.

7.2. Non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

Ricorrendo le condizioni indicate dalla Corte di giustizia che fondano l'obbligo del giudice nazionale di disapplicare l'art. 14, legge n. 689/1981, questo Consiglio ritiene che tale obbligo non sia compatibile con alcuni principi costituzionali fondamentali.

7.2.1. La teoria dei «controlimiti».

Secondo un ormai consolidato orientamento della Corte costituzionale, non c'è dubbio che «i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscano un «limite all'ingresso [...] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione» (sentenze n. 48 del 1979 e n. 73 del 2001) ed operino quali «controlimiti»



all'ingresso delle norme dell'Unione europea (*ex plurimis*: sentenze n. 183 del 1973, n. 170 del 1984, n. 232 del 1989, n. 168 del 1991, n. 284 del 2007), oltre che come limiti all'ingresso delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del Concordato (sentenze n. 18 del 1982, n. 32, n. 31 e n. 30 del 1971). Essi rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale (articoli 138 e 139 della Costituzione: così nella sentenza n. 1146 del 1988)» (Corte costituzionale n. 238/2014).

In particolare, la Corte costituzionale, sin dalle sentenze n. 183/1973 e n. 170/1984, pur riconoscendo la prevalenza del diritto europeo nelle materie di competenza dell'Unione europea (allora Comunità europea) in ragione delle limitazioni di sovranità cui lo Stato italiano ha acconsentito ai sensi dell'art. 11 della Costituzione, si è sempre riservata di verificare, mediante il giudizio accentrato di costituzionalità, la compatibilità del diritto europeo con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale dello Stato o con i principi posti a tutela di un diritto inviolabile della persona.

La cd. «teoria dei controlimiti», come è stato osservato sia in dottrina che in giurisprudenza, lungi dal costituire una forma di resistenza all'integrazione internazionale, costituisce presidio indefettibile a tutela dei valori fondanti dell'ordinamento costituzionale, a cui lo Stato italiano non può rinunciare senza perdere la propria identità ed al cui rispetto dovrebbe ispirarsi anche l'ordinamento europeo.

L'attivazione dei controlimiti è consentita in via del tutto eccezionale e quale *extrema ratio*, solo qualora non sia altrimenti possibile risolvere il conflitto tra diritto europeo e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale nazionale.

Al fine di trovare una soluzione interpretativa del diritto dell'Unione compatibile, idonea ad escludere il contrasto, si è dimostrato particolarmente utile il confronto ed il dialogo diretto tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia che può svolgersi mediante l'istituto del rinvio pregiudiziale di interpretazione, già attivato dalla Corte costituzionale proprio in un caso in cui vi era il rischio di contrasto tra il diritto dell'Unione ed i principi costituzionali fondamentali (Corte costituzionale ordinanza n. 24/2017) e che la Corte costituzionale potrà semmai valutare di operare anche nel caso in esame.

Come recentemente affermato dalla stessa Corte, quando «entrano in gioco principi o diritti fondamentali che definiscono l'identità costituzionale della Repubblica italiana – pur sempre in coerenza con l'identità dell'Unione definita dai valori comuni di cui all'art. 2 Trattato sull'Unione europea – questa Corte, riservandosi come strumento eccezionale l'applicazione dei “controlimiti” (sentenze n. 115 del 2018, n. 238 del 2014, n. 284 del 2007, n. 170 del 1984 e n. 183 del 1973; ordinanza n. 24 del 2017), proporrà preventivamente alla Corte di giustizia come accomodare tali principi nell'ambito del diritto dell'Unione o comunque di applicare la garanzia dell'identità costituzionale degli Stati membri di cui all'art. 4, paragrafo 2, Trattato sull'Unione europea (CGUE, grande sezione, sentenza 7 settembre 2022, causa C-391/20, Cilevičs e altri).» (Corte costituzionale n. 71/2026).

Alla luce di quanto appena esposto, questo collegio ritiene che l'obbligo di disapplicazione dell'art. 14, legge n. 689/1981 contrasti con alcuni parametri costituzionali espressione di principi fondamentali caratterizzanti il nucleo essenziale dell'identità costituzionale dell'ordinamento nazionale; rappresentati dai principi di legalità *sub specie* di sufficiente determinatezza, di irretroattività sfavorevole in materia penale, di effettività della tutela giurisdizionale, di buon andamento della pubblica amministrazione, di certezza del diritto, nonché di uguaglianza e ragionevolezza.

In particolare la Corte costituzionale ha affermato in più occasioni che la garanzia, espressa dal principio di legalità e dal correlato principio di irretroattività sfavorevole di cui all'art. 25, comma secondo, della Costituzione, «appartiene al nucleo essenziale dei diritti di libertà che concorrono a definire la identità costituzionale dell'ordinamento giuridico nazionale, quale riconosciuta dall'ordinamento dell'Unione europea, segnatamente nella clausola generale di cui all'art. 4, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea (TUE), così come firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 (ordinanza n. 24 del 2017)» (Corte costituzionale n. 278/2020; v. anche Corte costituzionale n. 95/2025).

Con riguardo al principio di effettività della tutela giurisdizionale, in numerosi precedenti e di recente anche nella sentenza n. 238/2014, la Corte costituzionale ha ribadito: «Fin dalla sentenza n. 98 del 1965 in materia comunitaria, questa Corte affermò che il diritto alla tutela giurisdizionale “è tra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2, come si arguisce anche dalla considerazione che se ne è fatta nell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo” (punto 2. del Considerato in diritto). In una meno remota occasione, questa Corte non ha esitato ad ascrivere il diritto alla tutela giurisdizionale “tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio” (sentenze n. 18 del 1982, nonché n. 82 del 1996).».

Quanto al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, lo stesso costituisce, secondo la stessa Corte costituzionale, «cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale» (Corte costituzionale n. 123/1968).



Il principio di certezza del diritto, pur non espressamente enunciato in alcuna disposizione costituzionale, integra un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto, connaturato sia all'ordinamento nazionale, sia al sistema giuridico sovranazionale» (v. tra le tante Corte costituzionale n. 88/2025), e costituisce «pietra d'angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto» (v. Corte costituzionale n. 13/2022).

Infine, il principio di uguaglianza, in tutte le sue accezioni ed applicazioni, assieme a quello di ragionevolezza, costituisce indubbiamente principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale «che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obbiettiva struttura» (v. Corte costituzionale n. 25/1966).

7.2.2. Sulla natura sostanzialmente penale della sanzione irrogata nel caso in esame dall'Autorità e sull'applicabilità dello statuto costituzionale delle sanzioni penali.

In via preliminare, deve rilevarsi che la Corte costituzionale «ha ormai esteso alle sanzioni amministrative a carattere punitivo – in quanto tali (indipendentemente, cioè, dalla caratura dei beni incisi) – larga parte dello “statuto costituzionale” sostanziale delle sanzioni penali: sia quello basato sull'art. 25 della Costituzione – irretroattività della norma sfavorevole (sentenze n. 96 del 2020, n. 223 del 2018 e n. 68 del 2017; nonché, a livello argomentativo, sentenze n. 112 del 2019 e n. 121 del 2018; ordinanza n. 117 del 2019), determinatezza dell'illecito e delle sanzioni (sentenze n. 134 del 2019 e n. 121 del 2018) – sia quello basato su altri parametri, e in particolare sull'art. 3 della Costituzione – retroattività della *lex mitior* (sentenza n. 63 del 2019), proporzionalità della sanzione alla gravità del fatto (sentenza n. 112 del 2019)» (Corte costituzionale n. 68/2021, punto 7 del Considerato in diritto).

Alla luce dei criteri individuati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e recepiti anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e dalla Corte costituzionale italiana (v. da ultimo Corte costituzionale n. 73/2026 e giurisprudenza ivi citata), per determinare se esista o meno una «accusa penale», occorre tenere conto di tre criteri tra loro alternativi: la qualificazione giuridica nel diritto nazionale del provvedimento contestato, la natura stessa di quest'ultimo e la natura e la gravità della sanzione. La qualificazione formale della sanzione operata dall'ordinamento nazionale non è vincolante, dovendo il giudice procedere comunque a qualificare la sanzione alla luce degli altri due criteri sostanziali (v. Corte europea dei diritti dell'uomo: Engel e altri contro Paesi Bassi, 8 giugno 1976; Menarini Diagnostics S.r.l. contro Italia, 27 settembre 2011; Grande Stevens e altri contro Italia, 4 marzo 2014).

Applicando i citati criteri, la sanzione pecuniaria inflitta alle società appellanti ha certamente natura afflittiva, tenuto conto che: la disposizione la cui violazione è stata imputata alle appellanti principali è posta a tutela dell'interesse generale ad un mercato concorrenziale, del quale beneficiano non solo le imprese ma anche tutti i consumatori; la sanzione irrogata, pur non essendo qualificata nell'ordinamento italiano come sanzione penale, ha una funzione repressiva e dissuasiva e non risarcitoria e ha un contenuto particolarmente afflittivo, imponendo al responsabile il pagamento di una somma di rilevante entità (nel caso in esame, anche in conseguenza dell'applicazione dell'aumento del 50%, previsto dalle linee guida dell'Autorità proprio al fine di assicurare l'effettiva funzione deterrente della sanzione, è stato ingiunto alle appellanti il pagamento della somma di euro 1.128.596.156,33) (sulla natura punitiva delle sanzioni antitrust v. tra le tante Cons. Stato, sez. VI, 2 febbraio 2023, n. 1159).

7.2.3. Il principio di legalità delle sanzioni amministrative punitive (articoli 3, 23 e 25, comma secondo, della Costituzione).

L'art. 25, comma secondo, della Costituzione, in materia penale, e l'art. 23 della Costituzione, per quanto attiene alle sanzioni amministrative (nell'eventualità in cui la Corte ritenesse di non poter applicare lo statuto costituzionale penalistico), prevedono il principio di legalità dell'illecito e delle sanzioni.

Il principio di legalità in materia sanzionatoria costituisce un principio fondamentale dello Stato di diritto, cui è informata la Costituzione repubblicana, in quanto è strumentale a garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo a ciascun consociato di apprezzare *a priori* le conseguenze giuridico-penali della propria condotta (v. Corte costituzionale n. 54/2024), nonché ad assicurare la tutela contro possibili abusi da parte della pubblica autorità, che possono consistere sia nell'arbitrario esercizio del potere sanzionatorio sia nel suo arbitrario non esercizio (Corte costituzionale n. 5/2021, paragrafo 5.1. del Considerato in diritto).

Uno dei principali corollari del principio di legalità è rappresentato dal principio di tassatività e sufficiente determinatezza: il principio di legalità sarebbe rispettato solo formalmente, ma sostanzialmente eluso, qualora la norma configurasse una fattispecie in termini talmente generici da non consentire di individuare con precisione il comportamento vietato e le sue conseguenze e da lasciare quindi un margine interpretativo particolarmente ampio in sede di applicazione della norma medesima (sul principio di tassatività e determinatezza v., tra le tante, Corte costituzionale n. 115/2018, n. 327/2008, n. 34/1995 e n. 96/1981).

Il principio di sufficiente determinatezza assicura inoltre la parità di trattamento tra i consociati: una norma dal contenuto indeterminato attribuisce un eccessivo margine di apprezzamento nella sua interpretazione e, di conseguenza, crea inevitabilmente i presupposti per un'applicazione diseguale della legge, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione (sul rapporto tra sufficiente determinatezza della norma e principio di parità di trattamento v. Corte costituzionale n. 110/2023).



Per quanto riguarda l'ambito oggettivo del principio di legalità e, quindi, gli elementi della fattispecie che devono essere coperti da una previsione di legge sufficientemente precisa, la Corte costituzionale ha affermato che «un istituto che incide sulla punibilità della persona, riconnettendo al decorso del tempo l'effetto di impedire l'applicazione della pena, nel nostro ordinamento giuridico rientra nell'alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione con formula di particolare ampiezza» (Corte costituzionale n. 115/2018) e che non solo «l'autore del fatto deve essere posto in grado di conoscere *ex ante* qual è la condotta penalmente sanzionata (ossia la fattispecie di reato) e quali saranno le conseguenze della sua azione in termini di sanzioni applicabili (ossia la pena), ma deve egli avere anche previa consapevolezza della disciplina concernente la dimensione temporale in cui sarà possibile l'accertamento nel processo, con carattere di definitività, della sua responsabilità penale» (v. Corte costituzionale n. 278/2020).

Anche in relazione alle sanzioni amministrative in senso stretto, con considerazioni a maggior ragione valevoli per le sanzioni propriamente punitive, la Corte costituzionale ha affermato che il principio di legalità non solo «impone la predeterminazione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere, della configurazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, della tipologia e della misura della sanzione stessa e della struttura di eventuali cause esimenti (sentenza n. 5 del 2021), ma deve necessariamente modellare anche la formazione procedimentale del provvedimento afflittivo con specifico riguardo alla scansione cronologica dell'esercizio del potere. Ciò in quanto la previsione di un preciso limite temporale per la irrogazione della sanzione costituisce un presupposto essenziale per il soddisfacimento dell'esigenza di certezza giuridica, in chiave di tutela dell'interesse soggettivo alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione, nonché di prevenzione generale e speciale» (Corte costituzionale n. 151/2021, punto 5 del Considerato in diritto).

Da tale giurisprudenza si desume, quindi, la necessità di una predeterminazione legislativa, caratterizzata da sufficiente determinatezza, di limiti temporali all'esercizio del potere sanzionatorio, la cui assenza costituisce violazione del principio di legalità.

D'altronde, l'importanza della previsione di specifici termini decadenziali di esercizio del potere in funzione delle esigenze di prevedibilità e certezza del diritto è stata ampiamente evidenziata, seppure con riguardo al diverso tema dei limiti temporali all'esercizio del potere di autotutela, anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 88/2025, con considerazioni che devono a maggior ragione valere per l'esercizio di poteri sanzionatori particolarmente afflittivi, come quello in esame.

Ciò premesso, questo collegio ritiene che la disapplicazione dell'art. 14, legge n. 689/1981, imposta dalle sopra esaminate decisioni della Corte di giustizia, determini un grave *vulnus* al principio di legalità in materia di sanzioni rendendo, allo stato ed a legislazione attualmente vigente, non predeterminabile un preciso limite temporale per l'esercizio del potere sanzionatorio.

Preliminarmente, va evidenziato che l'art. 14, legge n. 689/1981 è idoneo a predeterminare in modo adeguato i limiti temporali dell'esercizio del potere sanzionatorio, in quanto prevede un termine preciso oltre il quale l'amministrazione decade dal potere di effettuare la contestazione (novanta giorni nel caso di soggetti residenti in Italia e trecentosessanta giorni nel caso di soggetti residenti all'estero). La disposizione è altresì sufficientemente determinata anche nella parte in cui individua quale *dies a quo* del predetto termine la data dell'accertamento: il giudice è in tal caso investito del solo compito di verificare in punto di fatto il momento in cui l'amministrazione ha acquisito la conoscenza degli elementi essenziali per la contestazione dell'illecito (o comunque vi erano le condizioni perché tale conoscenza potesse essere acquisita secondo l'ordinaria diligenza) e dal quale decorre il termine decadenziale di novanta giorni.

Inoltre, come evidenziato da questo Consiglio anche nei plurimi rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia, l'applicazione dell'art. 14, legge n. 689/1981 al procedimento antitrust realizza un giusto temperamento tra le esigenze di tutela dei destinatari del procedimento sanzionatorio e le esigenze di tutela della concorrenza, dal momento che il termine di novanta giorni decorre non dalla commissione ma dall'accertamento dell'illecito (v. paragrafo 5. della presente ordinanza) e si applica alla comunicazione di avvio dell'istruttoria; lasciando impregiudicata la possibilità per l'Autorità di svolgere penetranti attività istruttorie, in contraddittorio con le imprese, nel corso della successiva fase procedimentale, la quale ha una durata che è determinata dalla stessa Autorità proprio in funzione delle esigenze di approfondimento istruttorio e che è prorogabile in presenza di motivate sopravvenienze che ne rendono difficile il rispetto.

Una volta esclusa l'applicazione del termine di cui all'art. 14, legge n. 689/1981, il principio di legalità non può invece ritenersi soddisfatto dall'eventuale diretta applicazione alla fase preistruttoria del termine ragionevole, evocato dalla stessa Corte di giustizia e richiamato anche dal giudice di primo grado nel presente giudizio.

Il concetto di «termine ragionevole» è per sua natura incerto, relativo, estremamente elastico, non oggettivo e indeterminato: tali caratteri ne escludono la prevedibilità *ex ante* e possono causare una disparità di trattamento tra i diversi operatori parimenti sottoposti alla disciplina in materia di concorrenza, essendo ben possibile il verificarsi in concreto di applicazioni difformi del parametro della ragionevolezza.



L'ampiezza di tale parametro non può poi ritenersi adeguatamente delimitata per il fatto che, come affermato dalla Corte di giustizia, nella valutazione della ragionevolezza il giudice debba tenere conto delle circostanze del caso concreto; tra cui la complessità dell'analisi materiale ed economica che è stata svolta nella fase istruttoria e la possibilità per l'Autorità di rinviare temporaneamente l'avvio in considerazione delle priorità operative dalla stessa definite.

Tale precisazione, infatti, continua a lasciare al giudice un eccessivo margine di apprezzamento in ordine alla selezione ed alla valutazione degli elementi fattuali da valorizzare ai fini della parametrizzazione del canone della ragionevolezza del termine e, comunque, non assicura le esigenze di predeterminazione sottese al principio di legalità, in quanto le circostanze di fatto rilevanti ai fini della valutazione della ragionevolezza possono essere determinate solamente ex post all'esito di una valutazione giudiziale ampiamente discrezionale e sono individuate anche nelle concrete scelte operative della stessa amministrazione che ha irrogato la sanzione (si ricorda, in particolare, l'affermata facoltà dell'Autorità di rinviare l'avvio dell'istruttoria).

A ciò si aggiunga che un termine individuato tramite un concetto indeterminato, che rinvia al complesso delle circostanze rilevanti nel caso concreto, mal si attaglia alla natura perentoria dei termini di esercizio del potere sanzionatorio; le esigenze di certezza e prevedibilità, cui tali termini sono intrinsecamente funzionali, impongono piuttosto che il legislatore fissi in via astratta la durata dei medesimi termini.

Fermo restando quanto appena esposto, anche un'ulteriore ragione induce a ritenere che il rispetto del principio di legalità non possa essere assicurato dall'applicazione diretta della disciplina sul termine ragionevole elaborata dalla Corte di giustizia.

Quest'ultima subordina il potere di annullamento del provvedimento per violazione del termine ragionevole alla dimostrazione in concreto della lesione del diritto di difesa; in altri termini, la violazione del termine comporta l'invalidità del provvedimento sanzionatorio solo se i soggetti sanzionati dimostrino in giudizio che tale violazione ha comportato l'impossibilità o una maggiore difficoltà di difendersi dalle accuse formulate nei loro confronti (v. sul punto anche la già citata sentenza della Corte di giustizia del 15 gennaio 2026 emessa in causa C-588/24, punto 76; questo Consiglio, con l'ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 4151/2025, ha chiesto un intervento chiarificatore della Corte di giustizia sul punto, rappresentando proprio le esigenze di certezza evidenziate nella sentenza della Corte costituzionale n. 151/2021).

Affermare ciò significa, tuttavia, ritenere che il limite del termine ragionevole sia funzionale esclusivamente alla tutela del diritto di difesa, la cui lesione va concretamente provata in giudizio, trascurando le ulteriori esigenze di certezza e predeterminazione delle conseguenze sanzionatorie, che sono sottese al principio di legalità e che la fissazione di precisi limiti temporali all'esercizio del potere sanzionatorio è diretta a soddisfare (sulla diversità degli interessi cui è funzionale la predeterminazione dei limiti temporali all'esercizio del potere sanzionatorio v. Corte costituzionale n. 151/2021, paragrafo 5. del Considerato in diritto).

A quanto esposto va aggiunto che la mancata determinazione di un preciso termine per l'avvio del procedimento in contraddittorio è viepiù lesiva del principio di legalità in considerazione della circostanza che il legislatore nazionale non ha predeterminato neanche un termine complessivo finale per l'esercizio del potere sanzionatorio, né tale termine è stato fissato in via generale da fonti secondarie.

L'art. 14, comma 1, primo periodo, legge n. 287/1990 prevede, infatti, che «L'Autorità, nei casi di presunta infrazione degli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ovvero degli articoli 2 o 3 della presente legge, svolge l'istruttoria in tempi ragionevoli e ne notifica l'apertura alle imprese e agli enti interessati». Tale disposizione, oltre a non essere applicabile *ratione temporis* alla presente fattispecie (la previsione di tempi ragionevoli per lo svolgimento dell'istruttoria è entrata in vigore in data 14 dicembre 2021, dopo l'adozione del provvedimento emesso nei confronti di Amazon), riguarda esclusivamente la fase istruttoria ed al pari del termine ragionevole richiamato dalla giurisprudenza europea non soddisfa i requisiti di certezza e sufficiente determinatezza.

L'art. 6, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 217/1998 prevede poi che «Il provvedimento di avvio dell'istruttoria indica gli elementi essenziali in merito alle presunte infrazioni, il termine di conclusione del procedimento, il responsabile del procedimento, l'ufficio dove si può prendere visione degli atti del procedimento, nonché il termine entro il quale le imprese e gli enti interessati possono esercitare il diritto di essere sentiti di cui all'art. 14, comma 1, della legge». Tale termine, tuttavia, riguarda esclusivamente la fase successiva all'avvio dell'istruttoria, viene determinato di volta in volta dall'Autorità (e non dal legislatore) solo al momento dell'avvio dell'istruttoria e non è neanche vincolato al rispetto di limiti massimi normativamente predeterminati.

Infine, le esigenze sottese al principio di legalità non possono dirsi soddisfatte neanche dalla previsione del termine di prescrizione del diritto alla riscossione delle somme dovute a titolo sanzionatorio, contemplato dall'art. 28, legge n. 689/1981. Infatti, come già osservato dalla stessa Corte costituzionale, «l'ampiezza di detto termine, di durata quinquennale e suscettibile di interruzione, lo rende inidoneo a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione» (v. Corte costituzionale n. 151/2021, paragrafo 6.1. del Considerato in diritto).



7.2.4. Il principio di irretroattività sfavorevole (art. 25, comma secondo, della Costituzione).

Il principio di irretroattività sfavorevole è stato costituzionalizzato con riferimento alle sanzioni penali dall'art. 25, comma secondo, della Costituzione, secondo cui «Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

Anche il principio di irretroattività della norma penale sfavorevole, «si pone come essenziale strumento di garanzia del cittadino contro gli arbitri del legislatore, espressivo dell'esigenza della "calcolabilità" delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta, quale condizione necessaria per la libera autodeterminazione individuale» (Corte costituzionale n. 278/2020, n. 236/2011 e n. 394/2006).

In forza di tale principio, all'illecito può essere applicata esclusivamente la legge sostanziale vigente al momento della sua commissione. Per quanto in questa sede rileva, va rimarcato che per legge del *tempus commissi delicti* deve intendersi non solo quella che definisce la condotta penalmente rilevante e ad essa riconduce la pena, ma anche quella che definisce la dimensione temporale della punibilità (v. Corte costituzionale n. 278/2020 e n. 115/2018, già ampiamente citate nel paragrafo precedente a proposito del principio di legalità in generale).

Il principio in esame, proprio per la sua centralità nel garantire i valori fondamentali dello Stato di diritto, si applica anche qualora la Corte costituzionale, nei casi eccezionali in cui le è consentito, dichiari costituzionalmente illegittima una norma penale più favorevole, vigente al momento della commissione del fatto. Come recentemente ribadito, «in tutte le ipotesi in cui è ammesso un sindacato *in malam partem*, peraltro, la giurisprudenza di questa Corte è univoca nel ritenere che, in forza del divieto di applicazione retroattiva della norma penale più sfavorevole di cui all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, chi abbia commesso il fatto mentre era in vigore la disposizione più favorevole dichiarata costituzionalmente illegittima debba continuare a beneficiare di quest'ultima, in deroga ai normali effetti *ex tunc* delle sentenze di accoglimento della Corte» (Corte costituzionale n. 95/2025, punto 5.1.5. del Considerato in diritto).

Ciò premesso, il collegio ritiene che l'obbligo di disapplicazione dell'art. 14, legge n. 689/1981, derivante dalle citate pronunce della Corte di giustizia, determini anche un'applicazione retroattiva della disciplina penale sostanziale in violazione del principio di irretroattività sfavorevole.

In primo luogo, come ampiamente esposto al paragrafo 7.2.2., la sanzione in esame è indubbiamente qualificabile come sanzione punitiva di natura sostanzialmente penale.

In secondo luogo, sia l'art. 14, legge n. 689/1981 sia la regola del termine ragionevole sancita dalla Corte di giustizia sono diretti a disciplinare il limite temporale di esercizio del potere sanzionatorio ed attengono pertanto allo statuto sostanziale cui è sottoposto l'illecito anticoncorrenziale in esame.

In terzo luogo, l'applicazione del termine ragionevole in sostituzione del termine previsto dall'art. 14, legge n. 689/1981 comporta indubbiamente una disciplina più sfavorevole per i soggetti sanzionati, atteso che:

il termine ragionevole ha natura elastica, dipende da circostanze concrete non conoscibili *ex ante* che ne rendono difficile la prevedibilità e può essere tendenzialmente maggiore rispetto al termine di novanta giorni contemplato dall'art. 14, legge n. 689/1981;

l'annullamento del provvedimento sanzionatorio per violazione del termine ragionevole è comunque subordinato dalla Corte di giustizia alla concreta lesione del diritto di difesa, non prevista dall'art. 14, legge n. 689/1981 quale condizione di annullabilità del provvedimento adottato in violazione del termine per la contestazione dell'illecito.

Per queste ragioni, il collegio ritiene che la regola del termine ragionevole per l'avvio della fase istruttoria, in luogo di quello di cui all'art. 14, legge n. 689/1981, non possa trovare applicazione ad illeciti che sono stati commessi e già sanzionati dall'Autorità con provvedimento adottato in data anteriore alla sentenza pregiudiziale di interpretazione della Corte di giustizia che ha accertato l'incompatibilità con il diritto europeo della disciplina nazionale previgente più favorevole.

7.2.5. Il principio di effettività della tutela giurisdizionale (articoli 24, comma primo, e 113, commi primo e secondo, della Costituzione).

L'art. 24, comma primo, della Costituzione prevede che «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi».

L'art. 113, ai commi primo e secondo, della Costituzione prevede che «Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa» e che «Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti».

Come affermato da tempo dalla Corte costituzionale, l'art. 113 della Costituzione costituisce sostanziale specifica applicazione, in relazione alla tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione, dei principi già enunciati in generale dall'art. 24 della Costituzione (Corte costituzionale n. 100/1987).



Tali norme sanciscono i principi di inviolabilità, pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale ed escludono che vi possano essere posizioni giuridiche di diritto sostanziale senza che vi sia contestualmente una giurisdizione innanzi alla quale esse possano essere fatte valere (v. tra le tante Corte costituzionale n. 26/1999). Inoltre, il diritto alla tutela giurisdizionale non può essere reso in concreto impossibile o particolarmente gravoso (v. tra le tante Corte costituzionale n. 406/1993) ed i poteri attribuiti al giudice devono essere idonei ad assicurare l'effettiva soddisfazione dell'interesse tutelato dalle norme di diritto sostanziale, la quale non può essere concretamente vana o illusoria (v. tra le tante Corte costituzionale n. 212/2020 in materia di tutela cautelare).

Per quanto riguarda specificamente la tutela avverso gli atti della pubblica amministrazione, espressione di potere pubblicistico, è stato affermato che, «ai sensi dei citt. articoli 24 e 113 della Costituzione, va assicurata al privato contro gli atti della pubblica amministrazione una tutela la quale, per quanto variamente strutturata in relazione all'eccezionalità degli avvenimenti, sia pur sempre idonea a fornire una congrua garanzia, indefettibile in uno Stato di diritto, contro abusi ed eccessi» (Corte costituzionale n. 100/1987).

Anche in dottrina si è evidenziato che l'art. 113 della Costituzione, letto in combinato disposto con l'art. 24 della Costituzione, ribadisce e conferma che non può essere escluso dalla tutela giurisdizionale alcun atto lesivo di un interesse protetto dalle norme che delimitano il potere amministrativo e, parimenti, non può essere preclusa al giudice amministrativo la sindacabilità di esso per la violazione di qualsiasi norma di azione o di esercizio del potere che lo disciplinasse.

Ciò premesso, nel caso in esame l'ordinamento nazionale, analogamente a quanto avviene per altri illeciti, ha previsto un termine perentorio per la contestazione dell'illecito anticoncorrenziale a tutela delle esigenze di predeterminazione, anche temporale, dell'esercizio del potere sanzionatorio.

La natura decadenziale del termine di contestazione dell'illecito, strettamente connessa alla funzione e agli interessi rispetto ai quali la previsione è strumentale, comporta l'annullabilità del provvedimento sanzionatorio adottato in violazione del predetto termine (v. *supra* paragrafo 7.1.). L'annullamento, che può essere ottenuto dagli interessati mediante ricorso giurisdizionale, assicura una tutela piena ed effettiva all'interesse sostanziale alla certezza e predeterminazione dell'esercizio del potere sanzionatorio cui il termine è funzionale.

La Corte di giustizia ha tuttavia affermato, nella giurisprudenza sopra citata, che la violazione del principio del termine ragionevole non può comportare *ex se* l'annullamento di una decisione, adottata in esito a un procedimento amministrativo basato sugli articoli 101 o 102 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (v. Corte di giustizia del 15 gennaio 2026 emessa in causa C-588/24, punto 76).

Tale affermazione, secondo questo collegio, pone problemi di compatibilità con i principi di effettività e pienezza della tutela giurisdizionale in quanto esclude la possibilità di fare valere in giudizio, ai fini dell'annullabilità del provvedimento, il vizio di violazione di legge relativo al mancato rispetto del termine decadenziale di contestazione dell'illecito, comportando un eccessivo ed irragionevole vantaggio per l'Autorità a discapito della posizione dei soggetti sanzionati; i quali, a prescindere dall'enunciazione in astratto del principio del termine ragionevole, resterebbero in sostanza sottoposti *ad libitum* all'esercizio del potere sanzionatorio non potendo ottenere l'annullamento del provvedimento che ne costituisce esercizio, ancorché tardivo.

Il collegio ritiene, inoltre, che il contrasto con i principi costituzionali in esame non possa essere superato attribuendo al privato la possibilità di ottenere, in luogo della tutela demolitoria, il risarcimento del danno per equivalente subito in conseguenza della violazione del termine perentorio per la contestazione dell'illecito (per questa possibilità v. Corte costituzionale n. 49/2011 e n. 160/2019, entrambe in materia di giustizia sportiva).

Infatti, a prescindere dalla circostanza che la tutela risarcitoria presuppone pur sempre il previo accertamento dell'illegittimità del potere esercitato, l'applicazione della sola tutela risarcitoria vanificherebbe le esigenze generali di garanzia e certezza del diritto e delle situazioni giuridiche soggettive che la previsione di limiti temporali all'esercizio del potere sanzionatorio, in particolare in ossequio al principio di legalità in materia penale, mira specificamente a tutelare.

Inoltre, in considerazione della natura pecuniaria della sanzione, il danno patrimoniale risarcibile, per essere realmente equivalente, dovrebbe comprendere le somme sborsate dalla società per il pagamento della sanzione illegittimamente irrogata ma ciò, comportando una sostanziale parificazione tra gli effetti dell'annullamento e quelli del risarcimento, renderebbe la tutela risarcitoria riconosciuta al privato incompatibile, al pari di quella demolitoria, con le esigenze di tutela effettiva della concorrenza soddisfatte mediante l'irrogazione di sanzioni dissuasive e, quindi, con il diritto dell'Unione europea come interpretato dalla Corte di giustizia.

La compatibilità con i principi di effettività e pienezza della tutela giurisdizionale non può essere poi esclusa per il fatto che la Corte di giustizia ammette l'annullamento del provvedimento sanzionatorio quando, oltre alla violazione del termine ragionevole, il privato provi che il decorso del detto termine ha reso impossibile o particolarmente difficoltoso l'esercizio del proprio diritto di difesa in relazione agli addebiti mossi dall'Autorità.



In primo luogo, come già ampiamente esposto, il termine di contestazione degli addebiti e la natura decadenziale ad esso pacificamente attribuita dalla giurisprudenza nazionale sono funzionali a soddisfare le esigenze di predeterminazione e certezza dell'esercizio del potere sanzionatorio, derivanti dal principio di legalità, alle quali è necessario riconoscere una tutela giurisdizionale effettiva anche indipendentemente dalla concreta lesione del diritto di difesa.

Inoltre, onerare le società interessate, pur in presenza della già accertata violazione del termine ragionevole e pertanto del decorso di un ampio lasso di tempo, della prova specifica che esse, a causa dell'eccessiva durata del procedimento amministrativo, hanno incontrato difficoltà per difendersi contro le allegazioni dell'Autorità, costituisce una limitazione significativa della possibilità di fare valere in giudizio la lesione del termine ragionevole e, quindi, di soddisfare l'interesse alla predeterminazione dell'esercizio del potere sanzionatorio cui il termine è di per sé funzionale.

Infine, va rilevato che la ricostruzione proposta dalla Corte di giustizia non è neanche inquadrabile nella disciplina nazionale in materia di non annullabilità del provvedimento amministrativo, prevista dall'art. 21-octies, comma 2, legge n. 241/1990. Come già osservato da questo Consiglio nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia n. 4151/2025 (questione ancora pendente), tale disposizione: riguarda i vizi di forma e di procedimento ma non anche la violazione di termini decadenziali che regolano l'esercizio del potere amministrativo; si applica solo ai provvedimenti vincolati, mentre i provvedimenti sanzionatori oggetto di causa sono quantomeno caratterizzati da una significativa discrezionalità tecnica; esclude l'annullamento solo qualora sia palese che il provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato e l'onere di rendere palese l'impossibilità di un esito diverso è posto a carico dell'autorità amministrativa e non della parte privata, come invece la giurisprudenza europea prevede nei casi di violazione del termine.

7.2.6. Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, comma secondo, della Costituzione).

L'art. 97, comma secondo, della Costituzione prevede che «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».

Il principio di buon andamento costituisce «cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale» (Corte costituzionale n. 123/1968) e dello stesso sono attuazione, seppure non esaustiva, i principi di trasparenza, pubblicità, partecipazione e tempestività dell'azione amministrativa, quali valori essenziali in un ordinamento democratico (Corte costituzionale n. 262/1997).

Per quanto attiene specificamente alla materia sanzionatoria, la Corte costituzionale, nella più volte citata sentenza n. 151/2021, ha affermato che «la fissazione di un termine per la conclusione del procedimento non particolarmente distante dal momento dell'accertamento e della contestazione dell'illecito, consentendo all'incolpato di opporsi efficacemente al provvedimento sanzionatorio, garantisce un esercizio effettivo del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 della Costituzione ed è coerente con il principio di buon andamento ed imparzialità della PA di cui all'art. 97 della Costituzione». In tal modo la Corte costituzionale, pur pronunciandosi sul termine di conclusione del procedimento sanzionatorio e non su quello di contestazione dell'illecito, ha confermato che la predeterminazione di tempi certi di esercizio del potere sanzionatorio è strumentale a garantire anche il principio di buon andamento dell'amministrazione.

Ciò premesso, secondo questo collegio la mancanza di un termine predeterminato per l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio con gli interessati e la contestuale applicazione del principio del termine ragionevole affermato dalla Corte di giustizia non assicurano il buon andamento e la tempestività dell'azione amministrativa, giacché impediscono alla stessa Autorità di prevedere in modo attendibile il lasso temporale ad essa riconosciuto per procedere alla contestazione e determinano in tal modo una situazione di incertezza; non solo in capo ai soggetti destinatari della sanzione, ma anche in capo al soggetto tenuto all'esercizio del potere sanzionatorio.

Il che comporta un duplice rischio:

a) il tempo effettivamente impiegato dall'amministrazione e dalla stessa considerato congruo secondo una propria valutazione operata nel corso del procedimento può, invece, essere successivamente ritenuto dall'autorità giurisdizionale violativo del principio del termine ragionevole;

b) l'amministrazione, stante l'incertezza e non rigidità del parametro, potrebbe mantenere atteggiamenti dilatori confidando in una successiva valutazione a sé favorevole della ragionevolezza del termine.

Infine, va evidenziato che il principio di buona amministrazione costituisce anche presupposto dell'essenziale esigenza di certezza temporale connaturata al legittimo esercizio del potere sanzionatorio.

7.2.7. Il principio della certezza del diritto.

Il principio della certezza del diritto, inteso come possibilità di prevedere in modo sufficientemente attendibile le conseguenze giuridiche di atti e fatti, costituisce un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto, connaturato sia all'ordinamento nazionale, sia al sistema giuridico sovranazionale» (v. tra le tante Corte costituzionale n. 88/2025), nonché «pietra d'angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto» (v. Corte costituzionale n. 13/2022).



Il principio della certezza del diritto, oltre ad essere presupposto necessario dello Stato di diritto, è sotteso ad altri principi costituzionali e riveste un ruolo fondamentale nella materia penale, quale è sostanzialmente quella in esame, nell'ambito della quale trova sicuro appiglio normativo nei principi di legalità ed irretroattività sfavorevole, diretti ad assicurare ai consociati, come già ampiamente evidenziato, la prevedibilità delle conseguenze giuridiche delle proprie azioni.

Inoltre, le esigenze di certezza meritano particolare tutela nel caso in esame anche in ragione della circostanza che si verte in una materia, quella della concorrenza, in cui gli operatori economici devono essere posti nelle condizioni di calcolare, in termini certi e rapidi, le conseguenze delle proprie condotte. D'altronde, la certezza delle regole applicabili rende più affidabile il «sistema Paese» e costituisce uno degli elementi idonei ad incentivare la presenza di investimenti sul mercato italiano. Ciò premesso, come ampiamente esposto, la disapplicazione del termine specifico previsto dal diritto nazionale per l'avvio della fase istruttoria e la contestuale applicazione del termine elastico «ragionevole», non individuabile in base a criteri oggettivi prestabiliti e comportante un amplissimo margine di apprezzamento, determinano una situazione contraria al principio della certezza del diritto; non consentendo agli operatori economici di prevedere, in modo attendibile, il termine di esercizio del potere sanzionatorio attribuito all'Autorità.

7.2.8. Il principio di uguaglianza e ragionevolezza (art. 3 della Costituzione).

Secondo il collegio la non applicabilità, all'esercizio del potere sanzionatorio in esame, di un termine predeterminato per l'avvio dell'istruttoria è anche irragionevole e comporta un'ingiustificata disparità di trattamento, in violazione dell'art. 3 della Costituzione.

La previsione per l'avvio dell'istruttoria da parte dell'Autorità di un termine elastico, non prevedibile e la cui congruità può essere valutata solo *ex post* in sede giudiziale in considerazione delle circostanze del caso concreto e delle scelte operative della stessa Autorità:

è di per sé irragionevole perché non consente di soddisfare le esigenze di certezza del diritto cui l'introduzione di un termine perentorio è per sua natura funzionale;

determina comunque un'ingiustificata disparità di trattamento tra i soggetti sottoposti al potere sanzionatorio dell'Autorità e quelli sottoposti al potere sanzionatorio delle altre autorità indipendenti, che possono contare su una più precisa individuazione del termine di contestazione idonea a soddisfare le predette esigenze di certezza.

A tale ultimo riguardo si evidenzia che le disposizioni di settore relative ad altre Autorità indipendenti, anche quando derogano alla disciplina generale in materia di sanzioni pecuniarie contemplata all'art. 14, legge n. 689/1981, prevedono comunque un termine per la contestazione della violazione, determinandolo in modo puntuale.

In particolare:

l'art. 45, comma 5, decreto legislativo n. 93/2011, relativamente ai poteri sanzionatori dell'Arera, prevede che «il termine per la notifica degli estremi della violazione agli interessati residenti nel territorio della Repubblica, di cui all'art. 14, comma 2, della legge 24 novembre 1981, n. 689, è di centottanta giorni»;

l'art. 187-septies, comma 1, decreto legislativo n. 58/1998, relativamente ai poteri sanzionatori della Consob previsti dal capo III, Titolo I bis (abusi di mercato), parte V del medesimo decreto legislativo, dispone che «le sanzioni amministrative previste dal presente capo sono applicate dalla Consob con provvedimento motivato, previa contestazione degli addebiti agli interessati, da effettuarsi entro centottanta giorni dall'accertamento ovvero entro trecentosessantasei giorni se l'interessato risiede o ha la sede all'estero»;

l'art. 195, comma 1, decreto legislativo n. 58/1998, relativamente ai poteri sanzionatori della Banca d'Italia e della Consob previsti dal Titolo II, parte V, del medesimo decreto legislativo, dispone che «le sanzioni amministrative previste nel presente titolo sono applicate dalla Banca d'Italia o dalla Consob, secondo le rispettive competenze, con provvedimento motivato, previa contestazione degli addebiti agli interessati, da effettuarsi entro centottanta giorni dall'accertamento ovvero entro trecentosessanta giorni se l'interessato risiede o ha la sede all'estero»;

l'art. 196, comma 2, decreto legislativo n. 58/1998, relativamente alle sanzioni applicabili ai consulenti finanziari, prevede che «le sanzioni sono applicate dall'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari previsto dall'art. 31, comma 4, con provvedimento motivato, previa contestazione degli addebiti agli interessati, da effettuarsi entro centottanta giorni dall'accertamento ovvero entro trecentosessanta giorni se l'interessato risiede o ha la sede all'estero...»;

l'art. 19-quinquies, decreto legislativo n. 252/2005, relativamente alla procedura sanzionatoria della Covip, prevede che «la Covip...nel termine di novanta giorni dall'accertamento dell'infrazione ovvero nel termine di centottanta giorni per i soggetti residenti all'estero, avvia la procedura sanzionatoria mediante contestazione degli addebiti ai possibili responsabili della violazione, con lettera recante indicazione dei fatti accertati, della violazione riscontrata e delle sanzioni amministrative applicabili»;

all'Agcom si applica il termine generale per la contestazione previsto dall'art. 14, legge n. 689/1981, come ribadito anche dall'art. 5, comma 3, del regolamento di procedura in materia di sanzioni (allegato A alla delibera n. 286/23/CONS);



altre autorità, nell'esercizio del potere regolamentare espressamente autorizzato dalle norme di rango primario, hanno previsto termini specifici per la contestazione diversi da quelli contemplati all'art. 14, legge n. 689/1981: l'art. 12 del regolamento recante la procedura di irrogazione delle sanzioni amministrative, adottato dall'IVASS in base all'art. 9, comma 3, decreto legislativo n. 209/2005, prevede che il procedimento sanzionatorio ha inizio con la contestazione formale nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili, nel termine di centoventi o di centottanta giorni dall'accertamento, a seconda che si tratti di soggetti residenti in Italia o all'estero; le disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa, adottate dalla Banca d'Italia (provvedimento del 18 dicembre 2012 e successive modifiche), prevedono un termine per avviare la procedura sanzionatoria, mediante la notifica della contestazione formale nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili delle violazioni riscontrate, pari a novanta giorni o a centottanta giorni dall'accertamento, a seconda si tratti di procedura avviata ex art. 145 TUB o 195 TUF, per i soggetti residenti in Italia, e di trecentosessanta giorni per i soggetti residenti all'estero; la tabella B, punto 2), del regolamento n. 2/2019 del Garante della privacy prevede, in attuazione dell'art. 166, comma 5, decreto legislativo n. 196/2003, che la comunicazione delle presunte violazioni va effettuata ai residenti nel territorio della Repubblica entro centoventi giorni dall'accertamento della violazione e ai residenti all'estero entro trecentosessanta giorni.

Il collegio ritiene che non vi siano ragioni sufficienti per giustificare la diversità di trattamento tra le fattispecie sopra descritte ed il procedimento sanzionatorio avviato dall'Autorità nella controversia per cui è causa.

In primo luogo, le esigenze sottese alla predeterminazione dei limiti temporali in esame sono le medesime a fronte di qualsiasi potere sanzionatorio, indipendentemente dall'autorità amministrativa che lo esercita.

In secondo luogo, le fattispecie disciplinate dalle specifiche norme sopra richiamate presentano caratteri del tutto analoghi a quella in esame, atteso che:

viene in rilievo l'esercizio da parte di autorità indipendenti di poteri sanzionatori, talvolta aventi anche natura punitiva, finalizzati ad assicurare la tutela degli interessi ad esse demandati;

si tratta spesso di poteri sanzionatori attribuiti in ambiti caratterizzati da particolare complessità e tecnicismo e in attuazione di normative europee il cui rispetto deve essere garantito dagli Stati membri mediante la previsione di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive (ogni riferimento al riguardo non può che essere esemplificativo, attesa l'operatività di tutte le Autorità indipendenti in settori ampiamenti sottoposti al diritto europeo; si pensi alle sanzioni irrogate dall'Agcom per violazioni della disciplina di derivazione europea in materia di comunicazioni elettroniche o alla maggior parte delle sanzioni previste agli articoli 187-*quinquies* e ss., decreto legislativo n. 58/1998 o, ancora, alle sanzioni irrogate dall'Arera per violazione delle disposizioni dei regolamenti europei indicati all'art. 45, decreto legislativo n. 93/2011).

8. Oggetto della seconda questione di legittimità costituzionale.

Nel caso in cui non venga dichiarata l'illegittimità costituzionale a seguito della prima questione, è rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 3, 23 e 25, comma secondo, 24, comma primo, 113, commi primo e secondo, della Costituzione, 11 della Costituzione, in relazione all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 117, comma primo, della Costituzione, in relazione all'art. 7 Cedue, e 97, comma secondo, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 14, legge n. 689/1981 e 31, legge n. 287/1990, nella parte in cui – in ragione del dovere di disapplicazione del termine di novanta giorni derivante dall'interpretazione del diritto europeo fornita dalla Corte di giustizia nella sentenza del 30 gennaio 2025 emessa nella causa C-511/2023 e nell'ordinanza del 18 dicembre 2025 emessa nella causa C-491/24 – non prevedono un termine determinato per l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio da parte dell'Autorità nei procedimenti sanzionatori a tutela della concorrenza.

8.1. Rilevanza della questione di costituzionalità.

La questione è rilevante per ragioni analoghe a quelle prospettate al paragrafo 7.1. della presente ordinanza.

In particolare, dalle decisioni della Corte di giustizia da ultimo citate discendono l'obbligo di disapplicare nella presente controversia l'art. 14, legge n. 689/1981 e la conseguente impossibilità di applicare all'avvio dell'istruttoria in contraddittorio un termine di legge predeterminato, situazione che questo collegio ritiene contrastante con alcuni parametri costituzionali.

8.2. Non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

Nel caso in cui la Corte costituzionale dovesse ritenere insussistenti i presupposti per l'attivazione dei controlli (da cui deriverebbe l'impossibilità di continuare ad applicare il termine previsto dall'art. 14, legge n. 689/1981), si porrebbe comunque un problema di costituzionalità della disciplina di diritto interno, in particolare degli articoli 14, legge n. 689/1981 e 31, legge n. 287/1990, nella parte in cui, a seguito della disapplicazione del termine di novanta giorni, non prevedono un termine predeterminato per la contestazione dell'illecito.

Tale mancata previsione viola i principi di legalità (articoli 3, 23, 25, comma secondo, della Costituzione), effettività della tutela giurisdizionale (articoli 24, comma primo, e 113, commi primo e secondo, della Costituzione), buon andamento (art. 97, comma secondo, della Costituzione), certezza del diritto, nonché uguaglianza e ragionevolezza (art. 3 della



Costituzione: in relazione alla disciplina dell'esercizio del potere sanzionatorio da parte di altre autorità indipendenti), per tutte le ragioni esposte in sede di trattazione della prima questione di costituzionalità e che, per esigenze di economia processuale, devono qui considerarsi integralmente richiamate (v. in particolare i paragrafi 7.2.3., 7.2.5., 7.2.6., 7.2.7. e 7.2.8.).

Pertanto, quanto al principio di legalità in materia penale in tale seconda questione, non relativa alla violazione dei controllimiti, possono essere richiamati anche gli articoli 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i quali, pur non prevedendo la riserva di legge, impongono comunque i requisiti dell'accessibilità, chiarezza, precisione e prevedibilità *ex ante* delle fonti che disciplinano i presupposti dell'illecito avente natura sostanzialmente penale e delle relative conseguenze sanzionatorie (v. Corte eur. dir. uomo, sez. II, 31 dicembre 2019, Parmak e Bakir contro Turchia, ricorsi n. 22429/07 e n. 25195/07).

Ai sensi dell'art. 117, comma primo, della Costituzione, il diritto internazionale pattizio, nell'ambito del quale rientra anche la Cedu, vincola il legislatore ordinario nazionale e regionale e pertanto, come affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 348/2007 e n. 349/2007, riveste nella gerarchia delle fonti un rango subordinato alla Costituzione, rispetto alla quale deve essere conforme, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria. Da ciò consegue che la violazione del principio di legalità, *sub specie* di prevedibilità, sancito dall'art. 7 Cedu, non in contrasto con la Costituzione italiana, comporta anche la violazione dell'art. 117, comma primo, della Costituzione.

Per quanto riguarda, invece, l'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, applicabile alle controversie, come quella in esame, rientranti nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, va rilevato che la prevalenza del diritto dell'Unione europea sulle fonti di rango ordinario trova fondamento, sin dalle sentenze della Corte costituzionale n. 183 del 1973 e n. 170 del 1984, nell'art. 11 della Costituzione.

8.3. Sull'ammissibilità di una sentenza manipolativa.

Questo collegio, pur consapevole dei limiti del sindacato di legittimità costituzionale, ritiene che nel caso in esame possano sussistere, rispetto a questa seconda questione, anche i presupposti per una sentenza manipolativa, valorizzando i termini per la contestazione dell'illecito già stabiliti dal legislatore per i procedimenti sanzionatori avviati da altre autorità indipendenti, più ampi del termine di novanta giorni ritenuto dalla Corte di giustizia incompatibile con il diritto europeo.

Va al riguardo considerato che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha superato da tempo il proprio precedente orientamento, affermando che, una volta accertato un *vulnus* ad un principio o ad un diritto riconosciuti dalla Costituzione, «non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a «rime obbligate» per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore» (Corte costituzionale, sentenza n. 62 del 2022), risultando a tal fine sufficiente la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni «costituzionalmente adeguate», che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 28 del 2022, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018).

In relazione al caso in esame, va rilevato che, quando il legislatore ha previsto per la contestazione dell'illecito a soggetti residenti in Italia un termine superiore a quello di novanta giorni contemplato dall'art. 14, legge n. 689/1981, ha predeterminato tale termine nella misura di centottanta giorni dall'accertamento (v., in particolare l'art. 45, comma 5, decreto legislativo n. 93/2011, nonché gli articoli 187-*septies*, 195 e 196, decreto legislativo n. 58/1998).

Tale scelta potrebbe essere estesa anche alla contestazione dell'illecito da parte dell'Autorità, valorizzando le seguenti circostanze:

il termine di centottanta giorni è stato individuato per l'esercizio di poteri sanzionatori da parte di Autorità indipendenti che svolgono, tra l'altro, la funzione di assicurare il buon funzionamento di mercati ampiamente regolati in senso pro concorrenziale dal diritto dell'Unione europea (mercati finanziari, mercato dell'energia e del gas);

il termine di centottanta giorni è pari al doppio di quello previsto dall'art. 14, legge n. 689/1981 e, pertanto, può ritenersi idoneo a garantire le esigenze di rinvio temporaneo dell'avvio rappresentate dalla Corte di giustizia e di raccordo con le altre autorità europee garanti della concorrenza, tenuto peraltro conto che, nella struttura procedimentale delineata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 217/1998, la sede dell'ulteriore approfondimento è rappresentata dalla fase istruttoria in senso proprio, la cui durata è liberamente determinata dalla stessa autorità amministrativa procedente ed è prorogabile.

9. Sospensione del presente giudizio.

Ai sensi dell'art. 23, comma secondo, legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

Ai sensi dell'art. 23, comma quarto, legge n. 87/1953, la presente ordinanza, a cura della segreteria della sezione, sarà notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite resta riservata all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.



P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione sesta):

respinge la domanda di sospensione impropria del presente giudizio, proposta dalla parte appellante principale;

respinge la domanda di modifica della propria ordinanza cautelare n. 118/2026, proposta dall'Avvocatura generale dello Stato;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 3, 23, 25, comma secondo, 24, comma primo, 113, commi primo e secondo, e 97, comma secondo, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, legge n. 130/2008, che ordina l'esecuzione del TFUE, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, nei limiti in cui impone di applicare gli articoli 4, paragrafo 5, e 13, paragrafo 1, della direttiva UE 2019/1, nonché l'art. 102 TFUE, letti alla luce del principio di effettività, dai quali — nell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia nella sentenza del 30 gennaio 2025 emessa nella causa C-511/2023 e nell'ordinanza del 18 dicembre 2025 emessa nella causa C-491/24 — discende l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare l'art. 14, legge n. 689/1981, in combinato disposto con l'art. 31, legge n. 287/1990, nella parte in cui prevede il termine di novanta giorni per l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio da parte dell'Autorità nei procedimenti sanzionatori a tutela della concorrenza;

in via subordinata, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 3, 23 e 25, comma secondo, 24, comma primo, 113, commi primo e secondo, della Costituzione, 11 della Costituzione, in relazione all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 117, comma primo, Cost., in relazione all'art. 7 Cedu, e 97, comma secondo, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 14, legge n. 689/1981 e 31, legge n. 287/1990, nella parte in cui — in ragione del dovere di disapplicazione del termine di novanta giorni derivante dall'interpretazione del diritto europeo fornita dalla Corte di giustizia nella sentenza del 30 gennaio 2025 emessa nella causa C-511/2023 e nell'ordinanza del 18 dicembre 2025 emessa nella causa C-491/24 — non prevedono un termine determinato per l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio da parte dell'Autorità nei procedimenti sanzionatori a tutela della concorrenza;

sospende, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la soluzione dell'incidente di costituzionalità;

ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

riserva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 28 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente;

Giordano Lamberti, consigliere;

Davide Ponte, consigliere;

Lorenzo Cordì, consigliere;

Dalila Satullo, consigliere, estensore.

Il Presidente: VOLPE

L'estensore: SATULLO

26C00145

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-028) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 4,00

