



**News n. 14 del 27 gennaio 2026
a cura dell'Ufficio del massimario**

Corte di giustizia UE: ammessa la proroga motivata del procedimento antitrust, purché sia garantita la durata ragionevole e la tutela giurisdizionale.

Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione X, 15 gennaio 2026, C-588/24 – Imballaggi piemontesi

Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Concorrenza – Intesa restrittiva – Termini di conclusione del procedimento – Perentorietà – Esclusione

L'articolo 101 TFUE, letto alla luce del principio generale del diritto ad un buon andamento dell'amministrazione, dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché del principio di effettività, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che, nell'ambito di un procedimento diretto all'accertamento di una pratica anticoncorrenziale condotto da un'autorità nazionale garante della concorrenza, non prevede espressamente che il termine di conclusione della fase istruttoria del procedimento in parola, fissato da tale autorità nella comunicazione degli addebiti, abbia natura perentoria, cosicché detta autorità può differire unilateralmente tale termine, con atti motivati sottoposti a controllo giurisdizionale, al sopravvenire di circostanze che determinino un ampliamento dell'oggetto di detto procedimento o del numero delle imprese in esso coinvolte, a condizione che un siffatto differimento non abbia come conseguenza un superamento del termine ragionevole entro il quale tale fase istruttoria deve essere conclusa. (1)

(1) I. – La Corte di giustizia UE si è pronunciata sulla questione pregiudiziale sollevata dalla sezione VI del Consiglio di Stato, con ordinanza 26 agosto 2024, n. 7243 (oggetto della News UM n. 91 del 24 settembre 2024, alla quale si rinvia per approfondimenti in ordine alla natura perentoria o meno dei termini del procedimento amministrativo e sul termine di decadenza per l'esercizio del potere sanzionatorio, nonché in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2024, II, pag. 405, con nota di DI STEFANO), circa la natura perentoria o meno del termine della fase istruttoria del procedimento condotto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) in materia di vigilanza su intese restrittive della libertà di concorrenza previsto dall'art. 6, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n.

217 («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'articolo 14, comma 1, della legge»). In particolare, la normativa nazionale non qualifica esplicitamente come perentorio il termine di conclusione del procedimento indicato nella comunicazione di contestazione degli addebiti e tale lacuna permetterebbe all'autorità di prorogare unilateralmente la durata, anche al di fuori dei casi preventivamente individuati nei propri regolamenti o nella legge ordinaria, al fine di consentire il contraddittorio con le imprese interessate e, quindi, il pieno esercizio dei loro diritti di difesa, ovvero in ragione della eccezionale complessità dell'istruttoria, onde evitare il rischio che le condotte integranti infrazioni al diritto della concorrenza della Unione restino impunte, con conseguente pregiudizio del principio di effettività. La vicenda contenziosa riguardava l'impugnazione proposta da una società di imballaggi avverso il provvedimento sanzionatorio con cui AGCM aveva accertato la partecipazione ad una intesa restrittiva della concorrenza («intesa imballaggi»; «intesa fogli»), con conseguente irrogazione di una sanzione amministrativa. La decisione di rigetto del giudice di prime cure (T.a.r. per il Lazio, sez. I, 24 maggio 2021, n. 6052) veniva riformata in appello (Consiglio di Stato, sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2118) limitatamente alla quantificazione della sanzione. Tuttavia, in sede di revocazione, l'impresa deduceva la tardività del provvedimento per violazione del termine di conclusione del procedimento, sul presupposto della sua perentorietà e dell'illegittimità delle proroghe disposte dall'AGCM. Con l'ordinanza di cui sopra il Consiglio di Stato riteneva di rimettere alla Corte di giustizia UE la questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE, in ordine all'interpretazione degli artt. 41 e 47 della CGFUE e 6 CEDU, al fine di chiarire se il termine di conclusione indicato nel provvedimento di avvio dell'istruttoria debba essere considerato perentorio o se, come ipotizzato nella ordinanza di rimessione, l'AGCM debba poter differire unilateralmente questo termine con atto motivato, al sopravvenire di circostanze che rendano l'istruttoria più complessa rispetto a quanto in origine ipotizzato. Veniva invece disattesa la richiesta dell'AGCM volta ad attendere la pronuncia della Corte di giustizia UE su un analogo quesito pregiudiziale posto dal T.a.r. per il Lazio (sez. I, ordinanza n. 12962 del 1° agosto 2023, oggetto della [News UM n. 117 del 2 ottobre 2023](#)), su una questione relativa ad un procedimento in materia di abuso di posizione dominante, esitato con decisione della Corte di giustizia UE, sez. II, 30 gennaio 2025, C-511/23 (oggetto della [News UM n. 45 del 30 maggio 2025](#)).

II. – Questo il percorso motivazionale della pronuncia in rassegna:

- a) la Corte di giustizia UE, nel quadro della cooperazione istituita dall'articolo 267 TFUE, ha il compito fondamentale di fornire ai giudici nazionali soluzioni interpretative utili a dirimere le controversie pendenti; in tale prospettiva, essa inoltre può riformulare le questioni sottoposte (Corte di giustizia UE, grande sezione, 4 settembre 2025, C-505/22);
- b) nella fattispecie in esame, il giudice nazionale richiede una interpretazione degli articoli 41 («diritto ad una buona amministrazione») e 47 («diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale») della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché dell'art. 6 della CEDU («diritto a un equo processo»);

- c) quanto alla Carta, va rammentato che, come riportato all'art. 51, le relative previsioni non trovano applicazione al di fuori delle situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione (Corte di giustizia UE, sez. V, 6 marzo 2025, C-647/21 e C-648/21) e in tale ipotesi rientra la normativa nazionale oggetto di questione pregiudiziale quindi l'art. 51 è applicabile alla controversia;
- d) viceversa, quanto all'art. 6 CEDU, va ribadito che quest'ultima non costituisce, finché l'Unione non vi abbia aderito, un atto giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione (Corte di giustizia UE, sez. VIII, 18 aprile 2024, C-716/22), benché i diritti fondamentali da essa riconosciuti facciano parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali (art. 6, paragrafo 3, del TUE) e l'art. 52, paragrafo 3, della Carta imponga di dare ai diritti in essa contemplati e corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU lo stesso significato e la stessa portata di quelli conferiti dalla convenzione;
- e) ribadita, dunque, la piena operatività della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, occorre evidenziare che il principio della tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, sancito dall'art. 47 della Carta, pertanto a tale ultima disposizione occorre riferirsi;
- f) di contro, l'art. 41 della Carta, parimenti evocato dal giudice nazionale, riguarda unicamente le istituzioni, organi ed organismi dell'Unione e non i singoli Stati membri (Corte di giustizia UE, sez. I, 22 settembre 2022, C-159/21, in Dir. e giustizia, 2022, 165, con nota di CAPITANI);
- g) il diritto a una buona amministrazione sancito dall'art. 41 della Carta e l'osservanza di un termine ragionevole nei procedimenti in materia *antitrust* costituiscono principi generali del diritto dell'Unione che gli Stati devono rispettare (Corte di giustizia UE, sez. I, 22 settembre 2022, C-159/21);
- h) poiché non esiste una normativa UE specifica sui tempi e sulle procedure per sanzionare le infrazioni alla concorrenza, spetta ai singoli Stati membri stabilire e applicare le proprie regole nazionali in materia (Corte di giustizia UE, sez. II, 30 gennaio 2025, C-511/23);
- i) nell'esercitare la propria discrezionalità, gli Stati membri devono rispettare il principio di effettività, dovendo evitare ostacoli che rendano difficile l'attuazione del diritto UE, in particolare, le regole nazionali non possono pregiudicare la piena operatività della disciplina *antitrust* europea di cui agli articoli 101 e 102 TFUE;
- j) la regolamentazione nazionale sui termini dei procedimenti *antitrust* deve operare una sintesi tra due esigenze, da un lato, la certezza del diritto e la trattazione dei casi entro un termine ragionevole, dall'altro la piena attuazione delle norme unionali volte ad evitare distorsioni nel funzionamento del mercato interno a causa di accordi o condotte anticoncorrenziali (Corte di giustizia UE, sez. II, 21 gennaio 2021, C-308/19);
- k) per verificare se tale equilibrio venga rispettato occorre prendere in considerazione più elementi, tra cui la durata del termine, l'insieme delle modalità della sua applicazione come il *dies a quo*, le ipotesi di sospensione o di interruzione, tenendo anche conto della peculiarità della materia, visto che i procedimenti *antitrust* richiedono una complessa analisi materiale ed economica;

- l) la normativa deve essere chiara e prevedibile, così da permettere ai soggetti coinvolti di valutare esattamente la propria posizione giuridica e, in questo contesto, la discrezionalità degli Stati si estende alla possibilità di introdurre termini per le singole fasi del procedimento sanzionatorio, inoltre possono anche prevedersi termini fissati caso per caso, in funzione della complessità di ciascuna procedura di infrazione;
- m) in particolare, le autorità nazionali possono differire unilateralmente il termine di conclusione della fase istruttoria fissato dall'autorità nazionale garante della concorrenza nella comunicazione degli addebiti nelle seguenti ipotesi:
 - m1) in funzione della priorità da accordare ad una o più procedure in corso;
 - m2) qualora sussistano casi di maggiore complessità che richiedano adeguata istruttoria (Corte di giustizia UE, sez. II, 21 gennaio 2021, C-308/19);
 - m3) qualora i termini ostacolino l'irrogazione di sanzioni effettive e dissuasive a tutela delle norme sulla concorrenza, cagionando un concreto rischio di impunità, onde evitare che l'autorità sia costretta ad adottare decisioni basate su prove incomplete;
- n) ne consegue che le autorità antitrust devono godere della facoltà di prorogare la chiusura dell'istruttoria qualora ciò sia indispensabile per garantire l'effettività e attuare il potere dissuasivo delle sanzioni, tuttavia il differimento dei termini non può tradursi, in linea di principio, in una violazione del canone di ragionevole durata del procedimento;
- o) la ragionevolezza del termine deve essere valutata in funzione di vari elementi, tra i quali la rilevanza della controversia per l'interessato, la complessità del procedimento e la condotta delle parti, con l'ulteriore precisazione che tali criteri non sono tassativi ed anche uno solo di essi può giustificare il differimento;
- p) pertanto, la complessità dell'istruttoria, di per sé, giustifica la proroga del termine di conclusione del procedimento *antitrust*, anche se essa non può mai spingersi fino a compromettere i diritti fondamentali delle imprese coinvolte, ivi incluso il diritto di difesa delle imprese interessate dalla procedura di infrazione;
- q) la tutela del diritto di difesa postula che l'eventuale proroga sia motivata, inoltre questa deve essere comunicata all'impresa al più presto possibile, in ogni caso prima della scadenza del termine originario e, inoltre, occorre fissare il nuovo termine di conclusione;
- r) nel caso specifico, non appare ipotizzabile alcuna lesione del legittimo affidamento riposto dalla impresa nella invariabilità del termine di conclusione del procedimento, giacché non risulta che la società avesse ricevuto rassicurazioni dall'autorità sul fatto che detto termine non potesse essere prorogato;
- s) l'eccezionale complessità dell'indagine, unitamente all'ampliamento soggettivo e oggettivo del perimetro istruttorio ad altre imprese, giustificerebbe le due proroghe disposte dall'AGCM al fine di garantire i diritti della difesa delle imprese coinvolte e di assicurare l'efficace svolgimento dell'indagine *antitrust*, fermo restando che spetta al giudice del rinvio verificare che le delibere di differimento fossero adeguatamente motivate;

- t) inoltre, il differimento del termine di conclusione della fase istruttoria di una procedura di infrazione deve poter essere oggetto di tutela giurisdizionale di cui all'art. 47 della Carta, in ordine al rispetto del principio del termine ragionevole e dei diritti di difesa della impresa interessata;
- u) nella fattispecie, tale ultima condizione risulta soddisfatta, visto che i due provvedimenti di proroga sono stati contestati dinanzi agli organi giurisdizionali italiani;
- v) in ogni caso, l'inosservanza della ragionevole durata del procedimento non determina automaticamente l'illegittimità dell'atto finale, in quanto l'annullamento di una decisione basata sugli articoli 101 o 102 TFUE presuppone che l'eccessivo ritardo abbia concretamente compromesso i diritti di difesa dell'impresa (Corte di giustizia UE, sez. VI, 4 ottobre 2024, C-31/23);
- w) grava sul soggetto interessato l'onere di provare che la durata abnorme dell'*iter* amministrativo abbia ostacolato la sua capacità di controdedurre alle allegazioni dell'autorità e, nella fattispecie, tale prova non è stata fornita;
- x) in ogni caso, il potere di prorogare il termine di conclusione della procedura di infrazione agli articoli 101 e 102 TFUE incontra un limite insuperabile nel termine di prescrizione assoluto determinato dagli Stati membri.

III – Per completezza, si osserva quanto segue:

z) come riportato nella menzionata News UM n. 117 del 2023, in materia *antitrust*, il rinvio operato dall'art. 31 della l. n. 287 del 1990 alla legge 24 novembre 1981, n. 689 ha generato incertezza sull'applicabilità dell'art. 14 circa l'operatività del termine di 90 giorni per la contestazione degli illeciti; mentre la dottrina esclude l'applicazione di tale previsione per la specialità della materia e per le ricadute sui tempi della procedura, la giurisprudenza è invece divisa, pur concordando sulla necessità di sindacare la ragionevole durata dell'istruttoria, con l'ulteriore precisazione che la Corte costituzionale (12 luglio 2021, n. 151, in *Foro it.*, 2021, I, 3782), seppur nel contesto di una declaratoria di inammissibilità della q.l.c. posta, ha avuto modo di ammonire il legislatore circa il protrarsi di quella che ha definito essere una lacuna normativa e che colloca l'autorità titolare in una posizione ingiustificatamente privilegiata;

aa) a tale proposito, in materia di abuso di posizione dominante, il T.a.r. per il Lazio, sez. I, con ordinanza 1 agosto 2023, n. 12962 (oggetto della News UM n. 117 del 2 ottobre 2023) ha rimesso alla Corte di giustizia UE la seguente questione pregiudiziale: se l'art. 102 TFUE, letto alla luce dei principi di tutela della concorrenza ed effettività dell'azione amministrativa, debba essere interpretato nel senso che osti a una normativa nazionale, quale quella discendente dall'applicazione dell'art. 14 della l. n. 689 del 1981 – come interpretata nel diritto vivente – che impone all'autorità garante della concorrenza e del mercato di avviare il procedimento istruttorio per l'accertamento di un abuso di posizione dominante entro il termine decadenziale di novanta giorni, decorrente dal momento in cui l'autorità ha la conoscenza degli elementi essenziali della violazione, potendo questi ultimi esaurirsi nella prima segnalazione dell'illecito;

bb) la questione è stata definita dalla Corte di giustizia UE, sez. II, 30 gennaio 2025, C-511/23 (oggetto della News UM n. 45 del 30 maggio 2025) e C-510/23, con cui si è ritenuto che l'ordinamento comunitario osta a una normativa nazionale che, nell'ambito di un procedimento diretto all'accertamento di una pratica anticoncorrenziale condotto da

un'autorità nazionale garante della 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;

cc) con la menzionata decisione 30 gennaio 2025, C-511/23 (resa su rinvio pregiudiziale sollevato con ordinanza dal T.a.r. per il Lazio, sez. I, 2 agosto 2023, n. 13016), la Corte UE si è pronunciata sull'accertamento di un abuso di posizione dominante affermando il medesimo principio, con riferimento agli articoli 11 e 13 della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»), letti alla luce del principio di effettività;

dd) in materia di intese restrittive della concorrenza, la sezione VI del Consiglio di Stato, con ordinanza 9 luglio 2024, n. 6057 (oggetto della News n. 77 del 5 agosto 2024), ha rimesso alla Corte di giustizia UE analoga questione pregiudiziale: se l'art. 101 TFUE osti a una normativa nazionale, quale quella di cui all'art. 14 della l. n. 689 del 1981, che, ai fini dell'esercizio dei poteri sanzionatori, impone all'autorità garante della concorrenza e del mercato di notificare alle imprese interessate il provvedimento di avvio dell'istruttoria, che indica *inter alia* gli elementi essenziali in merito alle presunte infrazioni, entro il termine decadenziale di novanta giorni, ovvero trecentosessanta giorni per le imprese residenti all'estero, decorrente dal momento in cui l'autorità ha la conoscenza della violazione;

ee) la medesima sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza 26 agosto 2024, n. 7243 (oggetto della News UM n. 91 del 24 settembre 2024) ha rimesso alla Corte di giustizia UE la seguente questione pregiudiziale: se gli articoli 41 e 47 CDFUE e l'art. 46 CEDU ostino ad una disciplina, quale quella nazionale, che, in materia di vigilanza su intese restrittive della libertà di concorrenza, ai fini dell'esercizio dei poteri sanzionatori e fermo restando l'esercizio dei poteri conformativi, non prevede espressamente la natura perentoria del termine di conclusione del procedimento fissato dall'autorità garante della concorrenza e del mercato con la comunicazione di contestazione degli addebiti, consentendo all'autorità di prorogare unilateralmente il detto termine di conclusione, con atti di proroga motivati, al sopravvenire di circostanze che determinano un ampliamento oggettivo o soggettivo dell'accertamento;

ff) la sezione VI del Consiglio di Stato, con ordinanza 14 maggio 2025, n. 4151 (oggetto della News UM n. 48 del 9 giugno 2025, nonché in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2025, III, pag. 555, con nota TOZZI MARTELLI), ha rimesso alla Corte di giustizia UE due questioni pregiudiziali: i) la prima, consistente in un quesito identico a quello formulato con ordinanza 9 luglio 2024, n. 6057 (oggetto della News UM n. 77 del 5 agosto 2024); ii) la seconda, se l'art. 101 TFUE e la direttiva (UE) 2019/1 debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale che prevede l'annullamento quale conseguenza

automatica della violazione del termine ragionevole per l'avvio del procedimento istruttorio, senza che debba essere accertata l'effettiva lesione del diritto di difesa; o, in subordine, se essi ostano ad una normativa nazionale che, in presenza della violazione del termine ragionevole per l'avvio del procedimento istruttorio, onera l'autorità (e non le imprese) della prova ulteriore che la violazione del predetto termine abbia leso in concreto il diritto di difesa;

gg) sulla natura del termine di conclusione dei procedimenti sanzionatori delle autorità indipendenti si veda, in dottrina: PILEGGI, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2025, III, pag. 831, secondo cui un punto di equilibrio potrebbe essere trovato nella previsione, a livello regolamentare, di un termine massimo di conclusione dei procedimenti delle autorità di vigilanza, calibrato sulla complessità delle diverse fattispecie di illecito che consenta, pur nel rispetto della regola della contiguità tra accertamento dell'infrazione e adozione della sanzione, di effettuare un'adeguata valutazione delle prove, dei fatti e degli interessi in gioco e nella tipizzazione, sempre a livello regolamentare, di cause e di termini di sospensione e di proroghe, che permettano di tener conto di particolari esigenze istruttorie che possono emergere nel corso del procedimento.

