CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **199/2026** (ECLI:IT:COST:2026:199)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattrice: **SCIARRONE ALIBRANDI**
Udienza Pubblica del **07/10/2026**; Decisione del **07/10/2026**
Deposito del **12/11/2026**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate: Art. 1, c. 5°, primo periodo, del decreto-legge 10/08/2023, n. 104, convertito, con modificazioni, nella legge 09/10/2023, n. 136.
Massime:
Atti decisi: **ord. 44/2026**

SENTENZA N. 199

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

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, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, primo periodo, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9

ottobre 2023, n. 136, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, nel procedimento vertente tra l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), con ordinanza del 13 febbraio 2026, iscritta al n. 44 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti gli atti di costituzione dell'ARERA e dell'AGCM;

udita nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2026 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi gli avvocati Gian Michele Roberti e Patrizio Ivo D'Andrea per l'ARERA e Antonio Saitta per l'AGCM;

deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 13 febbraio 2026, iscritta al n. 44 del registro ordinanze 2026, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, primo periodo, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136.

La disposizione censurata prevede che: «[s]e in esito a un'indagine conoscitiva condotta ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato riscontra problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori, essa può imporre alle imprese interessate, nel rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea e previa consultazione del mercato, ogni misura strutturale o comportamentale necessaria e proporzionata, al fine di eliminare le distorsioni della concorrenza».

2.– Il TAR Lazio espone, in fatto, che l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) ha impugnato la comunicazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) «relativa "all'applicazione"» dell'art. 1, comma 5, del d.l. n. 104 del 2023 (d'ora in avanti, anche: decreto *asset*), come convertito, adottata con deliberazione 7 maggio 2024, n. 31190 e pubblicata il successivo 13 maggio sul sito istituzionale dell'AGCM (d'ora in avanti, anche: Autorità antitrust) e nel *Bollettino* della medesima Autorità.

La comunicazione impugnata, in particolare, avrebbe recepito il parere del Consiglio di Stato, sezione prima consultiva, 29 gennaio 2024, n. 61, secondo cui i «"nuovi poteri"» dell'AGCM opererebbero, «"senza restrizioni di ordine settoriale o merceologico"», in tutti gli ambiti per i quali l'Autorità antitrust possa attivare, ricorrendone presupposti e condizioni, indagini conoscitive.

3.– Secondo l'ARERA, l'applicazione di tali nuovi poteri – ancorché previsti da un comma facente parte di un articolo riferito unicamente al settore del trasporto aereo – sarebbe stata illegittimamente estesa anche ai campi dell'economia che formano oggetto di regolazione settoriale di fonte eurounitaria e/o nazionale e che sono, quindi, presidiati da Autorità nazionali di regolazione (d'ora in avanti: ANR).

Tale estensione inciderebbe sulle prerogative istituzionali delle ANR, consentendo all'Autorità antitrust di adottare regole di conformazione dei mercati che andrebbero a

sovrapporsi a quelle di cui le medesime ANR curerebbero la «definizione e l'*enforcement*», con conseguente rischio di «alterazione del disegno definito dall'ordinamento UE e nazionale quanto all'articolazione dei plessi normativi sostanziali e delle prerogative istituzionali delle diverse autorità competenti, in pregiudizio in definitiva dell'"equilibrio istituzionale" sancito dal quadro europeo e nazionale conferente"».

4.– Il TAR Lazio illustra dettagliatamente i motivi di ricorso articolati dall'ARERA, che ha lamentato il difetto assoluto di attribuzione e la nullità della comunicazione impugnata, in quanto assunta in assoluta carenza di base giuridica.

In particolare, l'art. 1 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, farebbe esplicito e reiterato riferimento al solo settore del trasporto aereo e si focalizzerebbe essenzialmente sulle rotte di collegamento con le isole e su specifiche problematiche relative a tali segmenti di mercato (segnatamente, picchi di domanda stagionali e incrementi di prezzo a ridosso dei voli, determinati dai sistemi di *revenue management*); sicché, in sostanza, «l'intenzione del legislatore e la stessa *ratio* della normativa» introdotta in sede di conversione si riferirebbero unicamente ad «aspetti connessi alla disciplina del trasporto aereo e non, certo, ad altri settori dell'economia».

Tale impostazione emergerebbe anche dal dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica del 28 settembre 2023 (relativo ad A.S n. 854-A, XIX Legislatura), ove espressamente si afferma, tra l'altro, che l'art. 1, comma 5, del d.l. n. 104 del 2023 «si compone di sei periodi, che recano disposizioni in ordine ai poteri dell'AGCM sul tema del trasporto aereo».

5.– Nel giudizio principale, l'ARERA ha altresì eccepito l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, ove interpretata nel senso propugnato dall'Autorità antitrust.

5.1.– In riferimento all'art. 77 Cost., l'interpretazione "estensiva" trasformerebbe «la norma d'urgenza in una norma di sistema», introducendo un regime privo di «alcun nesso, di nessun tipo, con il decreto-legge convertendo» e neppure riconducibile alle specifiche motivazioni di necessità e urgenza poste a base dell'intervento normativo in esame.

5.2.– Inoltre, la disposizione censurata contrasterebbe con gli «"artt. 1, 23, 41, 42, 97 e 117, co. 1, Cost."»: quello attribuito all'AGCM non sarebbe un tipico potere di *enforcement*, ma prefigurerebbe misure genericamente riferite a distorsioni della concorrenza ricollegabili a meri fattori di struttura e funzionamento dei mercati oligopolistici. Si tratterebbe, cioè, di un generico potere di regolazione *ex ante* che difetterebbe «del tipico inquadramento normativo che connota e limita l'intervento regolatorio proprio delle ANR nei settori» a esse affidati, con conseguente violazione del principio di legalità dell'azione amministrativa e dei «principi sostanziali a presidio» della libertà di impresa e della proprietà, in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti che possono condurre all'irrogazione di eventuali sanzioni.

6.– Il TAR Lazio, ancora, ricorda che, per l'ARERA, vi sarebbero anche «[p]rofili di incompatibilità con il diritto dell'Unione»: segnatamente, con la direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE, e con la direttiva (UE) 2024/1711 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che modifica le direttive (UE) 2018/2001 e (UE) 2019/944 per quanto riguarda il miglioramento dell'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'Unione. Le menzionate fonti comunitarie riconoscerebbero, infatti, alle ANR lo status di indipendenza rispetto ad altri decisori pubblici e il potere di regolamentare interamente il settore di loro competenza.

7.– Sempre in fatto, il TAR Lazio illustra dettagliatamente anche la posizione dell'AGCM, la

quale, costituitasi in giudizio, ha eccepito in primo luogo l'inammissibilità del ricorso, poiché la comunicazione impugnata non sarebbe immediatamente lesiva, disciplinando esclusivamente gli aspetti *stricto sensu* procedimentali e le modalità attuative dei nuovi poteri ad essa attribuiti.

Secondo l'Autorità antitrust, già l'interpretazione letterale condurrebbe a ritenere che l'ambito di applicazione della disposizione censurata non sia limitato al solo settore del trasporto aereo, presentando invece carattere generale. L'art. 1, comma 5, primo periodo, non le avrebbe attribuito una nuova competenza, ma si sarebbe limitato, piuttosto, a completare i poteri di indagine già previsti dall'art. 12 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), consentendole di imporre l'adozione delle misure necessarie per ripristinare le condizioni di concorrenza in (qualsiasi) settore interessato.

In ogni caso, l'AGCM ha escluso che i poteri previsti dalla disposizione censurata si sovrappongano, con effetti sostitutivi e/o restrittivi, alle attribuzioni istituzionali spettanti all'Autorità ricorrente: essi sarebbero circondati da garanzie procedimentali e giurisdizionali idonee a scongiurare i paventati pericoli di sconfinamento e/o di sostituzione delle ANR, con ciò assicurando «quella condizione di complementarità che caratterizza il rapporto tra discipline settoriali e, quindi, tra Autorità di controllo».

8.– Ciò premesso, il rimettente ha preliminarmente escluso l'inammissibilità del ricorso, poiché la comunicazione impugnata alluderebbe a «effetti prognostici di intervento rispetto ai quali sussiste un concreto interesse dell'Autorità ricorrente in chiave oppositiva ove tali nuovi poteri possano comportare una limitazione, una sovrapposizione o una sostituzione dei poteri ascritti al regolatore del settore energetico».

Inoltre, per il TAR Lazio, alcune previsioni dell'atto impugnato (che vengono specificamente illustrate) avrebbero natura prescrittiva e configurerebbero in capo alle ANR «un ruolo ancillare limitato all'espressione di pareri anche nelle materie da queste ultime istituzionalmente regolate».

9.– Nel merito, il rimettente ricorda che la comunicazione oggetto del giudizio principale è ricalcata sul citato parere del Consiglio di Stato 29 gennaio 2024, n. 61, richiesto dall'AGCM proprio in ordine all'ambito di applicazione dell'art. 1, commi 5 e 6, del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, allo scopo di stabilire se esso dovesse ritenersi circoscritto, *ratione materiae*, al settore del trasporto aereo di passeggeri oppure esteso, in termini generali, «a tutte le indagini conoscitive».

Il TAR Lazio riassume, quindi, gli argomenti offerti dal Consiglio di Stato per sostenere la tesi estensiva, poi recepita dall'Autorità antitrust nell'emanare la comunicazione impugnata.

A tal proposito, ricorda che l'organo consultivo ha riconosciuto che, in base alla rubrica dell'art. 1 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, «l'articolato ordito normativo è collocato» tra le disposizioni per la trasparenza dei prezzi praticati sui voli nazionali e integra una delle «"misure urgenti a tutela degli utenti"» dei servizi di trasporto aereo per le quali si è inteso intervenire con lo strumento della decretazione d'urgenza, in ragione della ritenuta difficoltà, «"a causa dell'esponenziale aumento delle tariffe"», di fruire, nei periodi di «"picco della domanda"», dei «"servizi di continuità territoriale"».

Nonostante ciò, il Consiglio di Stato ha sostenuto che, «[d]i là dalla limitazione emergente dalla rubrica (di per sé notoriamente non decisiva, poiché non *facit legem*; e, in ogni caso, imprecisa, se la disposizione non risulta riferita solo alla verifica della "trasparenza dei prezzi", ma al più comprensivo controllo del "corretto funzionamento del mercato")», «mentre i primi quattro commi dell'articolo 1 hanno espresso riguardo al settore del trasporto aereo, il comma 5, nella sua prima parte, evoca, in termini generali, il potere di attivare indagini conoscitive

per legittimare l'Autorità – all'esito del riscontro di "problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori" – all'adozione di misure strutturali o comportamentali [a] carico delle imprese interessate».

Ha quindi affermato che le nuove attribuzioni dell'Autorità antitrust hanno «carattere ed ambito di applicazione generale, senza limitazione settoriale e/o merceologica», anche perché l'opposto esito interpretativo – «per quanto apparentemente legittimato dalla interrogazione della "intenzione del legislatore", quale emergente dai lavori preparatori, dalla relazione governativa illustrativa dell'emendamento governativo e dal percorso che ha accompagnato l'elaborazione del testo normativo» – sarebbe «eccessivamente restrittivo».

In particolare, la logica complessiva dell'intervento sarebbe quella di «assicurare il ripristino della concorrenza effettiva in contesti nei quali l'attenuazione del confronto competitivo tra gli operatori […] discend[a] non già dall'adozione di strategie concertate, né da restrizioni di matrice regolamentare, ma dalla stessa struttura del mercato». Il che è quanto accade, tipicamente, nei mercati cosiddetti oligopolistici, «nei quali le imprese – anche in assenza di contatti diretti o indiretti con i propri concorrenti – sono in grado di anticiparne le strategie commerciali, massimizzando i profitti aggregati».

Tale possibilità non sarebbe circoscritta al solo settore del trasporto aereo (e, in particolare, all'ambito delle rotte nazionali da e per le isole maggiori), ma potrebbe concretizzarsi in una pluralità di contesti economici.

L'interpretazione restrittiva della disposizione censurata, quindi, potrebbe tradursi in un duplice profilo di irragionevolezza: «per la disparità di trattamento che si verrebbe a determinare rispetto ai settori economici diversi da quello del trasporto aereo, assunti» quali *tertia comparationis* e «per l'incoerenza tra il contenuto delle misure previste dalla normativa in oggetto e la finalità perseguita attraverso la loro previsione».

10.– Per il rimettente, dal confronto tra le opposte tesi interpretative (quella patrocinata nel parere del Consiglio di Stato e quella prospettata dalla ricorrente) emergerebbe «una frontale ed evidente contrapposizione che investe» il testo della disposizione censurata.

Per questa ragione, il TAR Lazio, ritenuti non sussistenti «i presupposti per rimettere al Giudice delle Leggi la questione di legittimità costituzionale sottesa alla violazione dell'art. 77 della Costituzione», reputa invece doveroso sollevare questioni di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., «il tutto al fine di stabilire nel presente giudizio se l'ambito applicativo di tale norma sia esclusivamente riconducibile alle "disposizioni per la trasparenza dei prezzi praticati sui voli nazionali", ovvero ad ogni diverso settore soggetto alla potestà di regolazione, compreso quello che costituisce oggetto dell'attività di ARERA».

11.– In punto di non manifesta infondatezza, il dubbio del rimettente sarebbe originato dalla giurisprudenza costituzionale «recentemente formatasi a seguito, soprattutto», della sentenza n. 110 del 2023, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di una legge regionale per contrasto con il canone della ragionevolezza, a causa della sua «radicale inintelligibilità» e dell'utilizzo di «espressioni vaghe e suscettibili delle più diverse interpretazioni».

Già in precedenza, la giurisprudenza costituzionale avrebbe evidenziato come l'omissione di chiare formule normative sia foriera di incertezza, la quale può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione (si citano le sentenze n. 70 del 2013 e n. 364 del 2010).

Il rimettente, in particolare, ricorda che, nella sentenza n. 110 del 2023, questa Corte ha

affermato che l'esigenza di chiarezza degli enunciati normativi non è limitata alla materia penale, ma riguarda anche le «norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi».

11.1.– Ciò premesso, secondo il rimettente, l'art. 3 Cost. sarebbe leso da una «disciplina – come quella oggetto del presente giudizio – che, nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici, e con opposte opzioni, rimane sostanzialmente indefinita proprio sotto il pregiudiziale ed irrinunciabile profilo dell'ambito applicativo».

In questo caso, infatti, l'attuazione della norma sarebbe «subordinata ad un'opzione di parte» e non, piuttosto, alla certezza del diritto, che rappresenta la «pietra d'angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto» (si cita la sentenza di questa Corte n. 13 del 2022).

11.2.– Sotto altra concorrente angolazione, l'oscurità della disposizione censurata comporterebbe una violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. (si cita, al riguardo, la sentenza di questa Corte n. 116 del 2020).

12.– Ad avviso del rimettente, ancora, il «pronunciamento circa l'oscurità del testo», essenziale per stabilire l'ambito di applicazione dei nuovi poteri dell'AGCM, risulterebbe «direttamente funzionalizzato ad evitare ciò che il Giudice delle Leggi ha in passato paventato come possibile "operazione manipolativa" del testo legislativo».

Un'«acritica opzione per una tesi (pro applicativa) o l'altra (contro applicativa) che sono state poste e motivate nel presente giudizio da due, distinte, autorità indipendenti» minerebbe l'interesse pubblico a una regolazione efficiente delle relative discipline e la stessa autonomia d'azione che ne costituisce «l'indefettibile connotato».

Il legislatore, sotto tale aspetto, non avrebbe fornito alcun «rimedio, come ad esempio una norma di interpretazione autentica, la cui utilità sarebbe stata (e sarebbe, comunque) provvidenziale».

Allo stato, dunque, il rimettente si troverebbe nella «singolare situazione processuale» per cui, sia nell'ipotesi in cui giudicasse la normativa controversa riferibile al solo settore del trasporto aereo, sia nel caso in cui la ritenesse estensibile a tutti i settori regolati dalle ANR, «comunque si tratterebbe di eleggere un'opzione applicativa contraria ad un testo, inevitabilmente e persistentemente, oscuro».

13.– Il rimettente ritiene, altresì, utile «precisare», citando l'ordinanza n. 282 del 1998 di questa Corte, che sussiste la rilevanza delle questioni sollevate, poiché la disposizione censurata «prefigura un "effettivo e concreto rapporto di strumentalità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la definizione del giudizio principale"».

Aggiunge che, nella «odierna fattispecie, con tutta evidenza le norme della cui costituzionalità si dubita devono certamente essere applicate», con la conseguenza che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale spiegherebbe una diretta influenza sul giudizio *a quo*.

14.– Con memoria depositata il 30 marzo 2026, si è costituita l'AGCM, parte resistente nel giudizio *a quo*.

15.– Dopo aver dettagliatamente ricostruito l'iter che ha condotto all'adozione e alla successiva conversione in legge del d.l. n. 104 del 2023, di cui ha illustrato compiutamente il contenuto precettivo, l'AGCM ha eccepito preliminarmente, sotto diversi profili,

l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale.

15.1.– In primo luogo, esse non sarebbero rilevanti, perché «prematuramente sollevat[e]», nell'ambito di un giudizio diretto a ottenere l'annullamento «di disposizioni regolamentari di natura esclusivamente procedurale (generali ed astratte)», in quanto tali destinate a trovare applicazione soltanto nel momento – eventuale e successivo – di effettiva «materializzazione» delle condizioni di fatto e di diritto previste dal «Regolamento gravato».

15.2.– Per altro verso, il giudizio *a quo* potrebbe essere definito indipendentemente dall'incidente di legittimità costituzionale, perché il tema controverso sarebbe soltanto il «perimetro applicativo esterno dei nuovi poteri» attribuiti all'AGCM, mentre il TAR Lazio avrebbe dubitato della legittimità costituzionale della disposizione in esame richiamando parametri e lamentando vizi «afferenti al contenuto precettivo della disposizione», considerato oscuro, «ossia per un profilo del tutto irrilevante ed estraneo all'oggetto del contendere».

15.3.– Le questioni sarebbero inammissibili anche in ragione della configurazione del *petitum*. Il rimettente, infatti, richiederebbe una «caducatoria secca» della disposizione censurata, senza che siano esplicitate le ragioni per le quali essa dovrebbe essere «annulla[ta] *tout court*», «negandone l'applicazione anche al circoscritto campo dei trasporti aerei nazionali (nella denegata ipotesi di interpretazione restrittiva)».

15.4.– Il rimettente, inoltre, non avrebbe esperito il necessario tentativo di interpretazione conforme alla Costituzione e tale omissione sarebbe tanto più evidente nel caso di specie, in quanto, pur non potendosi considerare formato un diritto vivente sul significato normativo della disposizione, il Consiglio di Stato avrebbe comunque già fornito una lettura *secundum Constitutionem* nel citato parere n. 61 del 2024.

Si tratterebbe di una opzione interpretativa corroborata dal comma 10 dell'art. 1 del decreto *asset*, con il quale il legislatore, «[a]l fine di assicurare l'efficace esercizio delle competenze e dei poteri di cui ai commi da 1 a 6», ha provveduto all'ampliamento della pianta organica dell'Autorità antitrust, nella misura di «otto unità di ruolo della carriera direttiva e di due unità di ruolo della carriera operativa». E ciò costituirebbe prova ulteriore della necessità di fornire una interpretazione estensiva dell'ambito di applicazione dei nuovi poteri.

15.5.– Ancora, le questioni sarebbero inammissibili perché il TAR Lazio non avrebbe posto in evidenza «alcun profilo specifico» della disposizione in esame contrario agli invocati «standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative» e che – nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici – «rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta» (si cita la sentenza di questa Corte n. 110 del 2023).

L'ordinanza di rimessione, sul punto, si esaurirebbe nella sottolineatura dell'importanza del principio della certezza del diritto e nella trascrizione di ampi stralci della sentenza da ultimo citata. Del resto, neppure le parti in causa dinanzi al TAR Lazio avrebbero mai sostenuto l'incomprensibilità e l'oscurità della disposizione in parola, nel suo contenuto precettivo.

15.6.– Le questioni sarebbero inammissibili, infine, perché il rimettente, abdicando di fatto al proprio dovere di interpretare e applicare la legge in riferimento al caso sottoposto al suo giudizio, si sarebbe rivolto a questa Corte per «rimuovere *a priori*» la disposizione censurata. Attraverso un improprio uso dell'incidente di costituzionalità, il TAR Lazio avrebbe chiesto a questa Corte di «fornire una propria opzione interpretativa per avallare la propria intenzione (neppure espressamente né, tantomeno, motivatamente manifestata) di discostarsi dalla esegesi fornita dal Consiglio di Stato».

16.– Nel merito, l'AGCM deduce che le questioni sollevate sarebbero comunque manifestamente infondate, proprio in relazione «all'unico effettivo riferimento» della giurisprudenza costituzionale invocata dal rimettente, ossia la sentenza n. 110 del 2023.

A differenza della vicenda in quella occasione affrontata da questa Corte, in cui è stata accertata l'assoluta mancanza di intelligibilità del tenore testuale di una disposizione di legge regionale impugnata nell'ambito di un giudizio in via principale, nel caso di specie la disposizione legislativa controversa, sia per la sua genesi sia per la formulazione testuale, si presterebbe semplicemente a due interpretazioni alternative – l'una estensiva e l'altra restrittiva –, senza che ciò possa significare che essa sia indecifrabile e sottratta a qualsiasi soluzione ermeneutica, «in virtù dei canoni euristici offerti dall'art. 12 delle preleggi e dalla dogmatica giuridica».

Spetterebbe unicamente al giudice investito della controversia risolvere «eventuali divergenze interpretative», senza rinunciare al compito che è chiamato ad assolvere quale «organo costituzionalmente deputato» all'applicazione della legge.

L'atteggiamento di «sostanziale agnosticismo» serbato dal rimettente sarebbe peraltro disvelato dall'auspicio che la disputa sul tema possa essere risolta dal Parlamento con una legge di interpretazione autentica.

16.1.– Ciò premesso, l'Autorità antitrust riproduce – approfondendone alcuni aspetti, anche con spunti di diritto comparato e con il richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea – gli argomenti già offerti nell'ambito del giudizio principale a sostegno della lettura estensiva della disposizione censurata (compendiati nei precedenti punti 7 e 9).

In buona sostanza, si tratterebbe di un «mero e armonico completamento» – in linea con interventi normativi realizzati in altri Stati europei ed extraeuropei – del fascio di prerogative già in dote all'Autorità antitrust sin dalla sua legge istitutiva.

In conformità all'art. 97, secondo comma, Cost., poi, la sfera di competenza dell'AGCM sarebbe determinata per legge, poiché il decreto *asset* definirebbe con precisione «il "quando" (esito di indagine conoscitiva […]) e il "cosa" (misure strutturali o comportamentali)».

Non vi sarebbe, allora, un'area di incertezza ermeneutica, ma una chiara delimitazione legale delle nuove attribuzioni, pienamente rispettosa della riserva di legge relativa prevista dalla Costituzione.

17.– Con memoria depositata il 14 aprile 2026, si è costituita l'ARERA, parte ricorrente nel giudizio *a quo*.

18.– Ricostruita puntualmente la genesi del decreto *asset*, adottato dal Governo a seguito del verificarsi, già nell'agosto del 2022, di una situazione particolarmente acuta di «"carovoli"», determinatasi a seguito di un forte picco di domanda in relazione ai trasporti aerei da e per le isole maggiori, anche l'ARERA ne ha descritto la portata precettiva, come risultante dell'integrale sostituzione dell'art. 1 in sede di conversione.

Ha poi illustrato il contenuto della deliberazione dell'AGCM impugnata nel giudizio *a quo*, evidenziando che tale atto enuncia i principi applicativi e le modalità procedurali di esercizio dei nuovi poteri «(sostanzialmente regolatori)» dell'Autorità antitrust, ritenuti incidenti negativamente sulle prerogative istituzionali dell'ARERA, in quanto a queste ultime sovrapponibili.

19.– Secondo l'ARERA, le questioni sollevate dal TAR Lazio sarebbero ammissibili.

19.1.– Nessun dubbio sussisterebbe sulla rilevanza, dal momento che l'atto impugnato nel

giudizio *a quo* trova la sua base normativa nella disposizione censurata.

19.2.– La questione, poi, non potrebbe essere considerata «astratta, prematura, ipotetica o eventuale», essendo stata formulata dal rimettente all'atto di sciogliere la riserva, dopo avere trattenuto la causa in decisione.

19.3.– Il *petitum* dell'ordinanza di rimessione, inoltre, non presterebbe il fianco a censure di ambiguità o contraddittorietà, dal momento che l'intervento meramente ablativo sollecitato dal rimettente non vincolerebbe questa Corte, libera di individuare la pronuncia eventualmente più adatta alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata.

20.– In punto di non manifesta infondatezza, l'ARERA concorda con l'assunto del rimettente secondo cui una disposizione – come nella specie – irrimediabilmente oscura determina una violazione del principio di ragionevolezza e del principio di certezza del diritto. Parimenti, essendo l'oggetto della disposizione censurata «l'esercizio di rilevanti funzioni pubblicistiche, atte a conformare l'agire nel mercato di imprese e consumatori e a ridondare sul godimento di servizi pubblici e libertà fondamentali», al difetto di ragionevolezza non potrebbe non accompagnarsi la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (si citano le sentenze di questa Corte n. 211 e n. 54 del 2024 e n. 110 del 2023).

21.– Anche l'ARERA, approfondendone il dettaglio, ripropone gli argomenti di ordine testuale, teleologico e sistematico, indicati in estrema sintesi nel precedente punto 4 e già spesi nel giudizio principale per puntellare la lettura restrittiva dell'ambito di applicazione della disposizione censurata, «nel senso della necessaria limitazione dei "nuovi poteri" dell'AGCM al mercato oggetto dell'intervento normativo di cui al medesimo articolo 1: il trasporto aereo».

In questo senso deporrebbero, oltre al canone dell'interpretazione conforme a Costituzione, anche considerazioni di ordine istituzionale connesse al ruolo, all'indipendenza e all'attività delle ANR, che l'ARERA rafforza con citazioni di giurisprudenza nazionale ed europea.

Vi sarebbero, quindi, «plurimi e convergenti elementi» che militerebbero per una conclusione «univoca e chiara», nel senso dell'interpretazione limitativa dell'ambito di applicazione dei nuovi poteri dell'AGCM.

Tale pluralità di argomenti – anch'essi supportati da richiami alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da un confronto con gli ordinamenti di altri Paesi europei – striderebbe «con la mancata esplicitazione di tale limite *anche*» nella disposizione censurata.

22.– In definitiva, per l'ARERA, proprio tale omissione si porrebbe in conflitto con il canone della coerenza, quale declinazione del principio di ragionevolezza, dal momento che la disposizione censurata, ove interpretata nel senso sotteso all'atto impugnato nel giudizio *a quo*, risulterebbe chiaramente «atta a disarticolare il sistema delle garanzie del mercato, della concorrenza, dei consumatori apprestato dalle ANR di settore nell'attuazione del diritto eurounionale».

23.– Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto nel giudizio costituzionale.

24.– Con memoria depositata in data 1° giugno 2026, l'AGCM ha ulteriormente illustrato la sua posizione difensiva e replicato alle deduzioni avversarie.

25.– Anche l'ARERA, con memoria depositata il 3 giugno 2026, ha sviluppato le proprie difese, formulando controdeduzioni rispetto alle argomentazioni della controparte.

Considerato in diritto

26.– Il TAR Lazio, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 44 del 2026), dubita, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, primo periodo, del d.l. n. 104 del 2023, come convertito.

La disposizione censurata, per come sostituita in sede di conversione, prevede che, «[s]e in esito a un'indagine conoscitiva», condotta ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge n. 287 del 1990, l'Autorità antitrust «riscontra problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori, essa può imporre alle imprese interessate, nel rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea e previa consultazione del mercato, ogni misura strutturale o comportamentale necessaria e proporzionata, al fine di eliminare le distorsioni della concorrenza».

27.– Nel giudizio *a quo*, l'ARERA ha impugnato la comunicazione dell'AGCM, con la quale è stata disciplinata la procedura di applicazione della disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale.

In particolare, la ricorrente si duole del fatto che, con l'atto impugnato, l'Autorità antitrust abbia ritenuto che i nuovi poteri previsti dalla legge siano applicabili in via generale anziché al solo settore del trasporto aereo, nonostante essi siano contemplati da un comma facente parte di un articolo riferito unicamente a tale settore.

L'ARERA lamenta, in sostanza, che l'AGCM – recependo integralmente le conclusioni raggiunte dal Consiglio di Stato, sezione prima consultiva, con il parere n. 61 del 2024 – avrebbe considerato la norma come avente portata generale, «senza restrizioni di ordine settoriale o merceologico».

In tal modo, il relativo campo di applicazione sarebbe stato illegittimamente esteso anche a quegli ambiti dell'economia che formano oggetto di regolazione settoriale di fonte eurounitaria e/o nazionale e che sono presidiati da Autorità nazionali di regolazione, così incidendo sulle prerogative di queste ultime e consentendo all'Autorità antitrust di adottare regole di conformazione dei mercati sovrapponibili a quelle di cui le ANR curerebbero la «definizione e l'*enforcement*».

Ciò non sarebbe consentito dalla corretta – e più restrittiva – lettura della disposizione, che l'ARERA propugna contrapponendola a quella offerta dal Consiglio di Stato e abbracciata dall'AGCM.

28.– Il TAR Lazio ha ampiamente illustrato gli argomenti proposti dalle parti a sostegno delle contrapposte esegesi.

28.1.– In particolare, il rimettente ha ricordato che, secondo l'Autorità antitrust, già l'interpretazione letterale condurrebbe a ritenere che l'ambito di applicazione dei nuovi poteri ad essa attribuiti non sia confinato al solo settore del trasporto aereo, ma presenti invece carattere generale.

Conformemente al parere reso dal Consiglio di Stato, l'AGCM, pur ammettendo che il dato testuale non è esente da ambiguità, ha osservato che, di là dalla limitazione emergente dalla rubrica («Disposizioni per la trasparenza dei prezzi praticati sui voli nazionali»), mentre i primi quattro commi dell'art. 1 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, fanno espresso riferimento al settore del trasporto aereo, il comma 5, nella sua prima parte (qui censurata), evoca, in termini generali, il potere di attivare indagini conoscitive, per legittimare l'Autorità – all'esito del riscontro di «problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori» – all'adozione di misure strutturali o comportamentali a carico delle imprese interessate.

L'attribuzione all'AGCM del potere di formulare richieste di informazioni assistite da sanzione, di svolgere accertamenti ispettivi e di imporre misure strutturali o comportamentali, volte a ristorare condizioni di concorrenza sui mercati interessati da indagini conoscitive, risulterebbe, dunque, avere carattere e ambito di applicazione generale, senza limitazione settoriale e/o merceologica.

La disposizione censurata non attribuirebbe all'AGCM una nuova competenza, ma si limiterebbe a completare i poteri di indagine già previsti dall'art. 12 della legge n. 287 del 1990, consentendole di imporre l'adozione delle misure necessarie per ripristinare le condizioni di concorrenza nel settore interessato.

L'opposto esito interpretativo risulterebbe, del resto, eccessivamente restrittivo, pur se in apparenza legittimato dall'*occasio* e dalla stessa *intentio legis*, come emergente dai lavori preparatori e dalla relazione illustrativa dell'emendamento governativo presentato in sede di conversione del decreto-legge.

La logica complessiva e "di sistema" dell'intervento, infatti, sarebbe quella di assicurare il ripristino della concorrenza effettiva su tutti i mercati oligopolistici, sicché una limitazione settoriale del potere di intervento attribuito all'Autorità antitrust risulterebbe irragionevole e contraria all'obiettivo perseguito dal legislatore.

L'interpretazione restrittiva della disposizione censurata sarebbe, in definitiva, irragionevole sia per la disparità di trattamento che si verrebbe a determinare rispetto ai settori economici diversi da quello del trasporto aereo, sia per l'incoerenza tra il contenuto delle misure previste dalla normativa in oggetto e la finalità da essa stessa perseguita.

28.2.– Sempre nella ricostruzione offerta dall'ordinanza di rimessione, opposta è la lettura che della disposizione censurata fornisce l'ARERA.

Per quest'ultima, l'intervento legislativo d'urgenza sarebbe esclusivamente destinato a regolare distorsioni di mercato proprie del settore del trasporto aereo e, più specificamente, nell'ambito dei collegamenti fra il continente e la Sardegna e la Sicilia, per i quali si sarebbero determinati, in corrispondenza di picchi di domanda stagionali, ingiustificati incrementi di prezzo a ridosso dei voli.

Tale impostazione non sarebbe mutata in sede di conversione, ove le modifiche apportate sarebbero state esclusivamente motivate dall'esigenza di elidere i profili di marcata incompatibilità con il diritto dell'Unione nel frattempo rilevati dalla Commissione europea, su denuncia dei vettori aerei interessati.

L'integrale sostituzione dell'art. 1, operata in sede di conversione, resterebbe pertanto confinata alla materia del trasporto aereo, come emergerebbe anche dal dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica del 29 settembre 2023.

29.– A fronte di ciò, rinvenendo nelle opposte tesi interpretative «una frontale ed evidente contrapposizione che investe» il testo della disposizione censurata, il TAR Lazio, in dichiarata applicazione dei principi enunciati da questa Corte nella sentenza n. 110 del 2023, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, primo periodo, del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

29.1.– In primo luogo, il rimettente, richiamando testualmente espressioni contenute nella citata sentenza n. 110 del 2023, ritiene che la suddetta disposizione, non specificando se i poteri che essa stessa attribuisce all'AGCM siano circoscritti al solo settore del trasporto aereo oppure operino senza restrizioni di ordine settoriale o merceologico, contrasterebbe con il principio di ragionevolezza, a causa della sua «radicale inintelligibilità» e del suo contenuto «irrimediabilmente» oscuro.

A causa dell'utilizzo di «espressioni vaghe e suscettibili delle più diverse interpretazioni», la previsione in esame rimarrebbe «sostanzialmente indefinita proprio sotto il pregiudiziale ed irrinunciabile profilo dell'ambito applicativo».

In particolare, «nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici», il rimettente sarebbe costretto a condividere acriticamente una «opzione di parte», in violazione anche del principio della certezza del diritto.

29.2.– Inoltre, l'indecifrabilità della disposizione censurata comporterebbe una sua applicazione foriera di incertezza, suscettibile di tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione.

30.– Le questioni sono inammissibili, per un'assorbente ragione, puntualmente fatta oggetto di eccezione preliminare dall'Autorità antitrust.

31.– L'ordinanza di rimessione richiama a più riprese i principi espressi da questa Corte nella sentenza n. 110 del 2023 e, specificamente, l'affermazione – che qui si intende ribadire – che «[u]na norma radicalmente oscura […] vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost.».

32.– Ciò premesso, è necessario ricordare che la richiamata pronuncia ha deciso un giudizio promosso in via principale, nel quale questa Corte ha dovuto misurarsi con l'interpretazione di una disposizione di legge regionale in assenza del filtro costituito dall'attività ermeneutica di un giudice, che invece caratterizza i giudizi in via incidentale.

La disposizione allora impugnata, pur all'esito dell'impiego, da parte di questa Corte, degli ordinari strumenti dell'esegesi normativa, si è dimostrata effettivamente incomprensibile e, quindi, viziata da «radicale oscurità», per l'abbondante presenza sia di anomalie testuali, tutte puntualmente indicate (quali «termini imprecisi, o comunque di ardua intelligibilità», perché privi di attinenza al contesto normativo di riferimento), sia di espressioni caratterizzate da «vaghezza» e di acronimi di «carattere criptico», in quanto sforniti di apposite definizioni del relativo significato (non rinvenibili neppure dall'esame dei lavori preparatori).

33.– La sentenza n. 110 del 2023, di cui il rimettente ha trascritto ampi passaggi della motivazione, è stata quindi ben attenta a distinguere il prodotto dell'attività normativa semplicemente bisognoso di interpretazione da quello irrimediabilmente viziato per l'indecifrabilità delle sue proposizioni.

Si è infatti chiarito che, se «[o]gni enunciato normativo […] presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale», diverso è «il caso in cui il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione – nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici – rimanga del tutto oscuro» (punto 4.3.4.).

Ne deriva che, nel pieno rispetto dei limiti che l'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) pone al sindacato rimesso a questa Corte, una disposizione può considerarsi radicalmente oscura – e quindi lesiva dell'art. 3 Cost., perché in contrasto con i requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa – solo quando l'interprete, dopo aver esperito tutte le possibili vie interpretative, non è in alcun modo in grado di comprenderne il significato, sicché qualunque senso ad essa attribuito potrebbe essere tacciato di arbitrarietà.

34.– Come logica conseguenza, nei giudizi in via incidentale, il giudice non può ritenere

radicalmente oscura la disposizione applicabile nel giudizio *a quo* – sollevando questioni di legittimità costituzionale che tale vizio mirano a colpire – senza avere convincentemente motivato in ordine all'impossibilità di attribuire a essa una qualsiasi interpretazione non manifestamente arbitraria, in applicazione dei comuni canoni ermeneutici.

Proprio per superare eventuali equivocità del testo, infatti, la discrezionalità interpretativa del giudice può (e, anzi, deve) essere esercitata, con il solo vincolo dell'adeguata motivazione in ordine al percorso seguito per giungere a estrapolare un significato da attribuire all'enunciato normativo, in base agli ordinari criteri esegetici.

La stessa sentenza n. 110 del 2023 – eletta come pietra angolare dell'ordinanza di rimessione – ha ammonito che «[c]ompito essenziale della giurisprudenza è quello di dipanare gradualmente, attraverso gli strumenti dell'esegesi normativa, i dubbi interpretativi che ciascuna disposizione inevitabilmente solleva, nel costante confronto con la concretezza dei casi in cui essa è suscettibile di trovare applicazione».

35.– L'odierno rimettente non ha assolto a questo fondamentale compito.

36.– È innegabile che la disposizione censurata si presenti suscettibile di plurime letture.

Le stesse parti del giudizio *a quo*, infatti, ne hanno offerto interpretazioni certamente antitetiche (ulteriormente approfondite nel presente giudizio costituzionale: punti 16.1 e 21), ma entrambe supportate da argomenti che – al di là della loro maggiore o minore persuasività, qui non in discussione – non appaiono manifestamente contrastanti con gli usuali criteri esegetici (quali l'interpretazione letterale, finalistica, sistematica, eccetera).

Ciò costituisce un evidente indizio del fatto che l'incertezza interpretativa denunciata dal TAR Lazio resta confinata nel normale spazio dell'ermeneutica giuridica, senza superare la soglia dell'oscurità costituzionalmente intollerabile.

A fronte delle opposte letture prospettate nel giudizio principale, il rimettente avrebbe dovuto quantomeno vagliare la correttezza dei risultati dello sforzo interpretativo compiuto dalle parti, per superare le "ambiguità" che pure affliggono il dettato normativo e per tentare così di ricostruire un suo possibile ambito applicativo.

A tal fine, la relativa motivazione avrebbe dovuto esattamente indicare le enunciazioni, i periodi e i costrutti insuscettibili dell'attribuzione di qualsivoglia significato non arbitrario, esibendo le ragioni di tale drastica conclusione e confutando, attraverso il prisma degli ordinari criteri interpretativi, i molteplici argomenti addotti dalle parti a sostegno delle letture antagoniste.

Solo dopo avere motivatamente escluso la possibilità di «identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta» (così, ancora, la sentenza n. 110 del 2023), il giudice *a quo* avrebbe potuto sollevare questioni sulla irrimediabile oscurità della disposizione applicabile.

Il TAR Lazio, invece, non ha sottoposto a motivata critica gli approdi interpretativi delle parti, rifiutandosi di optare per l'uno o per l'altro, entrambi ritenuti, apoditticamente, contrari a un testo, «inevitabilmente e persistentemente, oscuro».

In tal modo, il rimettente ha omesso qualsiasi reale tentativo di enucleare autonomamente, in punto di ambito applicativo dei "nuovi poteri" assegnati all'AGCM, un significato attribuibile alla disposizione, eventualmente anche diverso da quello propugnato dalle parti.

Non a caso, lo stesso TAR Lazio ha manifestato l'intenzione di rivolgersi a questa Corte «al fine di stabilire nel presente giudizio se l'ambito applicativo di tale norma sia esclusivamente

riconducibile alle “disposizioni per la trasparenza dei prezzi praticati sui voli nazionali”, ovvero ad ogni diverso settore soggetto alla potestà di regolazione, compreso quello che costituisce oggetto dell’attività di ARERA».

37.– In definitiva, deve essere dichiarata l’inammissibilità delle questioni sollevate, stante il «mancato esercizio, da parte del giudice *a quo*, dei poteri propri della funzione giurisdizionale» (ordinanza n. 151 del 2019).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 5, primo periodo, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 12 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.