CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **46/2026** (ECLI:IT:COST:2026:46)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **BUSCEMA**
Udienza Pubblica del **10/02/2026**; Decisione del **10/02/2026**
Deposito del **03/04/2026**; Pubblicazione in G. U. **08/04/2026**
Norme impugnate: Art. 10, c. 7° ter e quater, della legge 10/10/1990, n. 287, aggiunti all'art. 5 bis, c. 1°, del decreto-legge 24/01/2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24/03/2012, n. 27.
Massime: **47344 47345**
Atti decisi: **ord. 171/2025**

SENTENZA N. 46

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, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-*ter* e 7-*quater*, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-*bis*, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza,

lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, promosso dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Udine, sezione 2, nel procedimento vertente tra Acciaierie di Verona spa e altri e Autorità garante della concorrenza e del mercato e Agenzia delle entrate - Riscossione di Udine, con ordinanza del 3 giugno 2025, iscritta al n. 171 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di Acciaierie di Verona spa, Ferriere nord spa, Siderpotenza spa e Società italiana acciai trafilati (SIAT) spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2026 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Gabriele Donà e Wilma Viscardini per Acciaierie di Verona spa e per le altre parti costituite, nonché gli avvocati dello Stato Agnese Soldani e Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 3 giugno 2025, iscritta al n. 171 del registro ordinanze 2025, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Udine, sezione 2, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-*ter* e 7-*quater*, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), introdotti dall'art. 5-*bis*, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, in riferimento agli artt. 3, 53 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione al diritto dell'Unione europea con riguardo, in particolare: al principio di non discriminazione; alla 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; agli artt. 101, 102 e 103 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; al regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato; all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea; agli artt. 20 e 21, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

1.1.– Il rimettente premette di essere investito del ricorso della società Acciaierie di Verona spa avverso una cartella di pagamento emessa dall'Agenzia delle entrate - Riscossione di Udine e il sottostante ruolo, relativi alla richiesta di pagamento, per l'anno 2023, del contributo di cui all'art. 10, commi 7-*ter* e 7-*quater*, della legge n. 287 del 1990.

Il rimettente ha ritenuto di riunire il predetto procedimento con altri ricorsi promossi avverso cartelle di pagamento dell'Agenzia delle entrate e dei sottostanti ruoli presentati dalle società Ferriere Nord spa, Siderpotenza spa e Società italiana acciai trafilati - SIAT spa, nei quali erano stati proposti analoghi motivi di impugnazione.

Il giudice *a quo* riferisce che le società ricorrenti non censurano la conformità alla legge della pretesa impositiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e dell'operato dell'Agenzia delle entrate, ma contestano la legittimità della disciplina di cui all'art. 10, commi 7-*ter* e 7-*quater*, della legge n. 287 del 1990, adducendo un contrasto con princìpi costituzionali ed eurounitari.

1.2.– Il rimettente è consapevole che dubbi di legittimità costituzionale sulle medesime disposizioni censurate nel presente giudizio sono già stati dichiarati non fondati da questa Corte con la sentenza n. 269 del 2017, ma ritiene che le questioni potrebbero essere riesaminate sulla base di dati oggettivi non considerati nella predetta pronuncia.

Assume al riguardo che, come risulterebbe dalle statistiche relative alla prassi decisionale dell'AGCM, l'attività di vigilanza dell'Autorità si dividerebbe, in maniera sostanzialmente equivalente, tra quella che riguarda le imprese "sotto soglia" e quella che riguarda le imprese "sopra soglia". Ritiene, inoltre, che non sarebbero rinvenibili elementi empirici o dati esperienziali dai quali desumere, come regola generale, che le imprese che superino una certa soglia di fatturato, soltanto per le loro dimensioni, richiedano un maggiore impegno nell'attività di controllo che le riguarda in termini sia quantitativi (numero di accertamenti), sia qualitativi (numero degli accertatori impegnati nelle singole verifiche, complessità delle stesse e tempo necessario per portarle a termine).

Evidenzia altresì il giudice *a quo* che l'attività dell'AGCM non consiste soltanto nella tutela della concorrenza tra imprese, ma riguarda anche altri settori e si rivolge alla generalità dei soggetti economici operanti sul territorio italiano, senza alcuna distinzione tra società di capitali con fatturato superiore o meno a 50 milioni di euro e a prescindere dalla loro struttura societaria. Alla luce dell'ampio spettro di azione dell'AGCM, la strutturazione del contributo in esame sarebbe dunque irragionevole e discriminatoria.

1.3.– In punto di rilevanza, secondo il rimettente, la disciplina di cui all'art. 10, commi 7-*ter* e 7-*quater*, della legge n. 287 del 1990 andrebbe necessariamente applicata nel giudizio *a quo*, dal momento che in contestazione sarebbe la legittimità della pretesa impositiva azionata sulla base di tale disciplina, della quale – stante l'inequivocabile disposto letterale – non sarebbe possibile fornire una lettura compatibile con la Costituzione e con i parametri eurounitari indicati.

Non sarebbe parimenti possibile disapplicare le suddette disposizioni sulla base del diritto dell'Unione europea, poiché non vi sarebbe una disposizione specifica di fonte europea che possa applicarsi direttamente alla fattispecie dedotta in giudizio, vertendosi, piuttosto, nella diversa situazione della lamentata difformità di una disciplina interna rispetto a principi di matrice eurounitaria non direttamente applicabili dal giudice nazionale.

1.4.– Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente dubita della legittimità costituzionale dei commi 7-*ter* e 7-*quater* dell'art. 10 della legge n. 287 del 1990, nella parte in cui, per assicurare il funzionamento dell'AGCM, vengono applicati contributi a carico delle sole imprese con fatturato superiore a 50 milioni di euro.

1.4.1.– Secondo il rimettente sarebbe, innanzitutto, ravvisabile un contrasto con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., in quanto le disposizioni censurate stabiliscono che a finanziare l'AGCM sono chiamate solo società di capitali e non anche i cittadini e le pubbliche amministrazioni, che pure svolgono la loro attività con efficacia diretta o indiretta sul mercato, creando o eliminando distorsioni alla concorrenza.

Oltre alla limitazione della platea dei contribuenti alle sole società di capitali, la disciplina indubbiata determinerebbe un'ulteriore discriminazione derivante dall'assoggettamento al contributo *de quo* delle sole imprese con volume di affari superiore a 50 milioni di euro.

Osserva il giudice *a quo* che il criterio adottato per identificare la platea dei contribuenti non sarebbe sicuro indice del reddito di impresa, ben potendosi, a parità di fatturato, realizzare profitti diversi, soprattutto se si considerano imprese operanti in settori differenti; inoltre, non potrebbe escludersi che, pure in presenza di un fatturato elevato, si realizzi un saldo negativo del conto economico.

La disciplina censurata, pertanto, si allontanerebbe dal predetto principio di capacità contributiva, che dovrebbe correlare al parametro della redditività i costi fiscali che l'impresa è chiamata a sostenere.

Le disposizioni censurate, inoltre, violerebbero il principio di progressività delle imposte in quanto, in base alla previsione per cui il massimo importo del contributo non può essere superiore a cento volte lo 0,08 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio (comma 7-*ter*), soggetti con maggiore capacità contributiva potrebbero risultare destinatari di obblighi di contribuzione proporzionalmente minori rispetto a quelli gravanti su contribuenti con minore capacità contributiva.

1.4.2.– Sarebbe altresì violato l'art. 3 Cost. sotto i profili della ragionevolezza, della proporzionalità e uguaglianza del trattamento fiscale.

Il rimettente, pur ammettendo che il legislatore possa discrezionalmente modulare l'imposizione fiscale fra diverse aree economiche o diverse tipologie di contribuenti, ritiene che ogni diversificazione del regime fiscale dovrebbe essere sorretta da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione potrebbe degenerare in arbitraria discriminazione (è citata la sentenza di questa Corte n. 10 del 2015). A suo avviso, inoltre, le differenziazioni impositive dovrebbero essere ancorate ad adeguate giustificazioni oggettive (è citata la sentenza di questa Corte n. 142 del 2014).

Osserva il rimettente che, per quanto la discrezionalità del legislatore in relazione alle finalità dell'imposizione fiscale e alle modalità impositive sia molto ampia, nel caso di specie essa sarebbe connotata da profili di irrazionalità poiché l'imposizione graverebbe irragionevolmente, in via esclusiva, su una parte soltanto della compagine dei soggetti effettivamente coinvolti nell'attività dell'AGCM e, fra tali soggetti, l'onere fiscale sarebbe ripartito a prescindere dal criterio di proporzionalità, per effetto del meccanismo del tetto massimo dell'importo contributivo, che indurrebbe, oltre una determinata soglia, effetti non progressivi bensì regressivi e minerebbe l'indipendenza dell'azione amministrativa svolta dall'AGCM.

Secondo il giudice *a quo* non potrebbe neppure ritenersi che la disciplina censurata sia orientata ad addossare le spese di funzionamento dell'AGCM alle imprese caratterizzate da una presenza importante nei mercati di riferimento e dotate di considerevole capacità di incidere sui movimenti delle relative attività economiche e ciò basandosi sull'assunto che il riferimento a una determinata soglia di fatturato sia un criterio valido per selezionare i soggetti nei cui confronti, secondo l'*id quod plerumque accidit*, si esercita il maggiore impegno di controllo dell'Autorità di garanzia.

Il rimettente assume che potrebbe verificarsi una situazione di mercato in cui il prodotto (o il servizio) rilevante abbia un costo di produzione o un prezzo di vendita così bassi che le imprese interessate potrebbero non conseguire mai fatturati "sopra soglia", pur rivestendo una presenza significativa nel mercato di riferimento con capacità di incidenza sullo stesso; così come potrebbe accadere che, in un determinato anno, un'impresa scenda temporaneamente "sotto soglia", senza per questo perdere la propria posizione sul mercato.

La disciplina censurata, inoltre, presenterebbe ulteriori dubbi di legittimità costituzionale in quanto determinerebbe una discriminazione tra le imprese italiane con ricavi superiori a 50 milioni di euro e le imprese straniere che, pur non avendo una rappresentanza stabile in Italia, esercitino attività di impresa nel nostro Paese usufruendo dei servizi di vigilanza e di regolamentazione resi dalla AGCM. Considerata l'omogeneità della situazione di fatto presa in considerazione dalla legge ai fini dell'imposizione fiscale, la limitazione della platea dei soggetti passivi chiamati al versamento del contributo alle sole società di capitali residenti in Italia a fini fiscali e i cui ricavi superano la soglia di 50 milioni di euro, determinerebbe

un'ingiustificata disparità di trattamento fondata unicamente sulla nazionalità o sull'organizzazione societaria del contribuente. Tale strutturazione del contributo risulterebbe sfornita di una ragionevole giustificazione e sarebbe, per tali motivi, in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, proporzionalità e del principio di non discriminazione.

1.4.3.– I commi 7-*ter* e 7-*quater* dell'art. 10 della legge n. 287 del 1990 violerebbero altresì l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione al diritto dell'Unione europea, con riguardo, in particolare: al principio di non discriminazione; alla direttiva 2019/1/UE (considerando n. 8 e art. 2, paragrafo 1, numero 10); agli artt. 101, 102 e 103 TFUE; al regolamento CE n. 1/2003; all'art. 4, paragrafo 3, TUE; agli artt. 20 e 21, paragrafo 1, CDFUE.

Le disposizioni censurate contrasterebbero, anzitutto, con il principio di non discriminazione che, nella gerarchia delle fonti eurounitarie, ha valenza di principio generale di diritto, che impone di non trattare in modo diverso situazioni omogenee.

Il contrasto sarebbe determinato dal fatto di essere il contributo *de quo* imposto solo ad alcuni di una più ampia platea di soggetti, nei cui confronti è rivolta l'attività dell'Autorità, così violando il già evocato principio di non discriminazione e le disposizioni unionali che ne contengono la positiva esplicitazione (artt. 20 e 21, paragrafo 1, CDFUE).

La disciplina censurata sarebbe altresì in contrasto anche con la direttiva 2019/1/UE – recepita in Italia con il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 185, recante «Attuazione 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 efficaci e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno» – la quale stabilisce che: «[p]er garantire che le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza dispongano delle risorse necessarie per svolgere i loro compiti, potrebbero essere presi in considerazione diversi mezzi di finanziamento, come il finanziamento proveniente da fonti alternative, diverse dal bilancio dello Stato» (considerato n. 26) e che: «[g]li Stati membri assicurano almeno che le autorità nazionali garanti della concorrenza dispongano di sufficiente personale qualificato e di sufficienti risorse finanziarie, tecniche e tecnologiche per l'efficace svolgimento dei loro compiti e l'esercizio dei loro poteri, ai fini dell'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE» (art. 5, paragrafo 1).

Assume il rimettente che, pur lasciando ampia discrezionalità al legislatore nazionale nella determinazione della fonte del contributo stesso, e dunque essendo lecito che gli Stati richiedano alle imprese un contributo per il funzionamento dell'Autorità, tuttavia, nel far ciò, gli Stati non potrebbero adottare criteri discriminatori tra le imprese sulla base del fatturato o altri criteri.

Osserva, inoltre, il giudice *a quo* che, sotto il profilo della conformità della disciplina interna con il principio di non discriminazione, la Corte di giustizia UE avrebbe affermato una serie di principi che potrebbero trovare applicazione anche alla fattispecie in esame (è citata la sentenza 7 settembre 2023, causa C-226/22, Nexive Commerce srl e altri, nella quale è stato affrontato il caso di fornitori privati del servizio postale ai quali era stato imposto un "contributo" uniforme per sostenere l'attività dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – AGCOM). La Corte di giustizia ha ritenuto legittimo che il finanziamento dell'AGCOM fosse posto a carico di tutti gli operatori del settore postale, dato che tutti beneficiavano dell'attività di regolamentazione della predetta Autorità (e dunque si trovavano in una situazione comparabile e non diversa), affermando, altresì, che l'intensità dell'attività svolta da un organismo di regolamentazione e monitoraggio non è rilevante ai fini del principio di non discriminazione.

I principi enunciati dalla Corte di giustizia nella già menzionata pronuncia si

attaglierebbero alla disciplina del contributo in esame poiché, per un verso, vi sarebbe omogeneità di situazione dei soggetti sottoposti all'attività dell'Autorità di garanzia e, per un altro verso, l'intensità del controllo non costituirebbe elemento per distinguere nettamente tra soggetti tenuti o meno al contributo.

Pertanto, la disciplina interna censurata, imperniata su una distinzione fondata sul fatturato e giustificata dalla presunzione di una maggiore incidenza dell'attività dell'organo finanziato sulle imprese su cui grava la contribuzione, sarebbe immotivatamente discriminatoria.

La disciplina censurata contrasterebbe, inoltre, con il principio di leale cooperazione integrato nell'art. 4, paragrafo 3, TUE, ove è stabilito che gli Stati membri «adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione» e devono astenersi «da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione».

In considerazione dell'attività svolta – di garanzia ai fini del contrasto di pratiche anticoncorrenziali e di vigilanza affinché le imprese non concludano accordi o mettano in atto pratiche «che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno» (art. 101 TFUE) e non sfruttino abusivamente la loro eventuale posizione dominante (art. 102 TFUE) – l'AGCM svolgerebbe un servizio pubblico a beneficio dell'intera collettività e non un servizio specifico a vantaggio di singole imprese; pertanto, essa avvantaggerebbe la generalità dei cittadini in quanto consumatori interessati alla libera concorrenza del mercato.

In tale contesto, la disciplina interna censurata sarebbe lesiva dell'indipendenza dell'AGCM e dell'efficacia della sua attività poiché la strutturazione del finanziamento della medesima si fonderebbe essenzialmente sul contributo fornito dai soggetti principalmente sottoposti all'attività di controllo.

In definitiva, la disciplina sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale sarebbe lesiva dell'indipendenza dell'AGCM, per violazione del principio di leale collaborazione imposto agli Stati membri dall'art. 4, paragrafo 3, TUE, che implicherebbe il divieto di adottare misure che rischino di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

2.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

2.1.– Secondo l'Avvocatura generale, il rimettente, pur dimostrandosi consapevole della sentenza di questa Corte n. 269 del 2017, avrebbe sollevato, nei confronti dell'art. 10, commi 7-*ter* e 7-*quater*, della legge n. 287 del 1990, questioni analoghe a quelle già scrutinate e rispetto alle quali questa Corte si è già pronunciata, riconoscendo la legittimità costituzionale delle predette disposizioni in riferimento ai principi di parità di trattamento, capacità contributiva, progressività e riserva di legge, di cui agli artt. 3, 23 e 53 Cost.

2.2.– Ad avviso della difesa statale, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero pertanto inammissibili per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, nella misura in cui riproporrebbero le medesime censure già scrutinate da questa Corte in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost.

Su questo specifico aspetto, l'Avvocatura generale richiama la costante giurisprudenza costituzionale secondo cui il mancato confronto con pregresse decisioni di questa Corte non vizierebbe in rito, di per sé, le questioni sollevate, ben potendo quest'ultima farsi carico del

peso della propria giurisprudenza nel corso dell'esame nel merito delle questioni (sono citate le sentenze di questa Corte n. 4 e n. 21 del 2024) laddove siano prospettate in ordine a profili e sulla scorta di argomenti nuovi; osserva tuttavia che, nel caso all'esame, non vi sarebbero elementi di sostanziale novità rispetto alle questioni già vagliate e giudicate non fondate da questa Corte.

Ritiene che il dato statistico valorizzato dal rimettente non fornirebbe il numero reale e l'effettiva rilevanza dimensionale dei soggetti investigati dall'Autorità perché si limiterebbe a considerare i casi che si sono risolti con l'applicazione di sanzioni, senza prendere in esame l'ampia gamma di casi che non hanno dato luogo a provvedimenti sanzionatori perché oggetto di archiviazione oppure perché chiusi con i cosiddetti impegni. Poiché, dunque, i dati statistici rappresentati dal giudice rimettente offrirebbero un quadro solo parziale del numero e della natura delle imprese sottoposte all'attività di indagine dell'Autorità, le questioni sollevate sarebbero manifestamente inidonee a modificare il giudizio di legittimità costituzionale sul sistema di finanziamento dell'Autorità già reso con la citata sentenza di questa Corte, il che renderebbe palese il vizio di insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

2.3.– Il medesimo vizio caratterizzerebbe le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., perché il rimettente avrebbe omesso di confrontarsi con l'ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea 17 aprile 2023, causa C-560/22, Ferriere Nord spa e altri, che individuerebbe principi chiaramente preclusivi dell'accoglimento delle odierne censure.

In tale pronuncia, che peraltro coinvolgeva tre delle attuali parti qui costituite, la Corte di giustizia ha dichiarato manifestamente irricevibile la domanda fondata su parametri coincidenti con quelli evocati nell'odierno giudizio, in quanto «né il regolamento n. 1/2003 né alcun'altra disposizione del diritto dell'Unione prescrivono una determinata modalità di finanziamento delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri» (punto 18 dell'ordinanza della Corte di giustizia UE) e quindi «quando, come nel caso di specie, per finanziare la propria autorità garante della concorrenza nazionale, uno Stato membro impone un contributo che grava solo sulle società aventi la propria sede o uno stabilimento secondario nel territorio di tale Stato membro i cui ricavi superano una determinata soglia, detto Stato membro agisce nell'esercizio della propria competenza in materia fiscale» (punto 19).

Nella medesima pronuncia la Corte di giustizia ha altresì affermato che «l'imposizione di un contributo come quello di cui trattasi nel procedimento principale rientra nell'esercizio, da parte di uno Stato membro, della propria competenza in materia fiscale e non costituisce attuazione del diritto dell'Unione» (punto 29).

L'Avvocatura generale dubita che dal considerando n. 8 della direttiva 2019/1/UE – secondo cui «[a]l fine di garantire uno spazio veramente comune di applicazione nell'Unione delle norme in materia di concorrenza che offra maggiore parità di condizioni alle imprese operanti nel mercato interno e riduca le disparità di condizioni per i consumatori, è necessario introdurre garanzie fondamentali di indipendenza e adeguate risorse finanziarie, umane, tecniche e tecnologiche nonché poteri minimi di indagine e sanzionatori quando si applicano gli articoli 101 e 102 TFUE e il diritto nazionale della concorrenza parallelamente a tali articoli, in modo che le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza possano essere pienamente efficaci» – possa ricavarsi il significato che gli attribuisce il rimettente, ritenendo, piuttosto, che essa indichi, nella parità di condizioni fra le imprese operanti nel mercato, il risultato cui deve tendere l'attività delle autorità nazionali di concorrenza e non quello che deve garantire il legislatore attraverso il meccanismo di finanziamento delle autorità medesime.

Osserva l'Avvocatura che, sebbene tale direttiva imponga agli Stati di dotare le autorità garanti della concorrenza di risorse sufficienti in termini di personale qualificato, mezzi

finanziari, attrezzature tecniche e tecnologiche per garantire la loro indipendenza, essa non fa riferimento ai mezzi attraverso i quali perseguire tale risultato, limitandosi ad affermare che «[p]er garantire che le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza dispongano delle risorse necessarie per svolgere i loro compiti, potrebbero essere presi in considerazione diversi mezzi di finanziamento, come il finanziamento proveniente da fonti alternative, diverse dal bilancio dello Stato» (considerando n. 26).

Da tanto discenderebbe che l'individuazione della fonte di finanziamento delle autorità sarebbe di competenza del legislatore nazionale e ciò varrebbe a smentire l'ipotesi formulata dal rimettente o, quanto meno, a escludere che l'alternativa "comunitariamente" obbligata debba consistere nel porre il finanziamento dell'AGCM a carico dell'intera collettività.

Ritiene, inoltre, l'Avvocatura generale che l'affermazione del rimettente secondo cui finanziare l'AGCM attraverso un tributo posto a carico delle imprese farebbe "dipendere" l'Autorità dalle imprese stesse, sarebbe del tutto apodittica. Al contrario, secondo la difesa statale, il tasso di indipendenza dell'Autorità sarebbe più limitato se il suo funzionamento dipendesse da provvedimenti sub-legislativi suscettibili di essere modificati dall'autorità governativa o dalla riscossione delle sanzioni irrogate dall'AGCM.

Tale aspetto sarebbe stato colto dalla più volte citata sentenza n. 269 del 2017, nella quale si afferma che il nuovo sistema di finanziamento è stato introdotto proprio «[a]l fine di rafforzare l'indipendenza dell'Autorità da condizionamenti che potevano derivare dal precedente sistema misto di finanziamento - condizionamenti che potevano provenire da soggetti di varia natura (politica, economica, finanziaria)».

Le considerazioni che precedono non sarebbero smentite dalla citata sentenza della Corte GUE C-226/22, relativa al finanziamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), per la diversità del contesto nel quale sarebbe intervenuta tale decisione, che atterrebbe a una materia disciplinata dal diritto derivato dell'Unione, ossia quella dei diritti amministrativi imposti alle imprese del settore a fronte di autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, regolati dalla direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica e dalla direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

Nel caso in esame, l'esclusione dei soggetti indicati dall'ordinanza di rimessione dai doveri di finanziamento dell'AGCM si spiegherebbe con l'oggettiva diversità delle posizioni che tali soggetti ricoprono, in quanto obiettivo del sistema di contribuzione al finanziamento dell'Autorità sarebbe quello di porre il relativo onere in capo ai soggetti ai quali può considerarsi rivolta l'attività di vigilanza dei mercati nazionali in quanto solo le imprese maggiori, poiché dotate di un apprezzabile potere di mercato e di una consistente forza contrattuale, avrebbero la capacità di incidere effettivamente sugli equilibri competitivi dei mercati e sulla qualità delle relazioni commerciali ivi esistenti, condizionandoli attraverso condotte idonee a restringere in maniera apprezzabile la concorrenza o a orientare significativamente le pratiche commerciali a logiche di scorrettezza e aggressività.

Quanto fin qui osservato troverebbe conferma nelle previsioni che disciplinano le condotte restrittive della concorrenza sulle quali l'AGCM è chiamata a svolgere la sua funzione di vigilanza dei mercati nazionali.

Indicazioni chiare sulla necessità di una dimensione minima dell'impresa per poter destare l'interesse dell'Autorità verrebbero anche dalla disciplina in materia di concentrazioni, la quale esclude *ex ante* da qualunque controllo le operazioni minori richiedendo, come condizione indispensabile per l'insorgere dell'obbligo di notifica, non solo che il complesso delle imprese interessate superi una certa soglia, ma anche che ciascuna di esse raggiunga un livello minimo

di grandezza, corrispondente a 50 milioni di euro di fatturato.

Dunque, la soglia dei 50 milioni di euro di fatturato prevista dal legislatore quale parametro per l'individuazione dei soggetti obbligati a corrispondere il contributo per il funzionamento dell'AGCM, sarebbe quella che, più di tutte, si armonizzerebbe con il quadro normativo e regolatorio vigente, giacché esprimerebbe una dimensione che la legge *antitrust* ha già identificato come "rilevante".

Un discorso analogo, ritiene l'Avvocatura, potrebbe farsi per la repressione delle pratiche commerciali scorrette, dal momento che la rilevanza della pratica e la sua gravità dipenderebbero principalmente dalla dimensione del soggetto che la realizza.

Quanto alla denunciata discriminazione tra imprese nazionali e imprese residenti all'estero prive di stabile organizzazione in Italia, ritiene la difesa statale che la loro esclusione dalla contribuzione sarebbe conforme ai principi del diritto dell'Unione europea e coerente con i principi di diritto interno e di diritto internazionale pattizio che regolano la fiscalità transnazionale.

Con riguardo alla asserita violazione del principio di progressività di cui all'art. 53 Cost., secondo l'Avvocatura generale l'assenza di progressione e la presenza di un tetto massimo di contribuzione sono coerenti con la finalità del tributo e rispettose delle esigenze di non determinare un eccessivo aggravio economico per il singolo imprenditore nonché di evitare che singoli operatori possano assurgere al rango di contributori egemoni dell'AGCM.

Infine, per quanto riguarda il tetto contributivo, osserva la difesa statale che la giurisprudenza costituzionale lo ha considerato misura opportuna chiarendo che «[l]a distribuzione del finanziamento dell'Autorità secondo criteri che, imponendo l'onere di contribuzione a partire da certi limiti minimi di fatturato, ne determinano l'ammontare secondo una percentuale fissa, sino ad un importo massimo non superabile, impedisce di creare una ristretta cerchia di finanziatori egemoni» (è citata la sentenza n. 269 del 2017).

3.– Con atto del 13 ottobre 2025 si sono costituite in giudizio le società Acciaierie di Verona spa, Ferriere Nord spa, Siderpotenza spa e Società italiana acciai trafilati - SIAT spa – tutte facenti parte dello stesso gruppo industriale e tutte con fatturato superiore a 50 milioni di euro – affermando di aderire alle motivazioni addotte dal rimettente sia quanto all'ammissibilità delle questioni, sia quanto al merito delle censure.

Ritengono, in particolare, le parti che l'obbligo di pagare il contributo, gravante solo sulle imprese con fatturato superiore a 50 milioni di euro, non sarebbe ragionevole. A sostegno di tale tesi le società affermano che, ai fini dell'applicabilità del divieto di intese anticoncorrenziali di cui all'art. 101, paragrafo 1, TFUE, o dell'esonero generalizzato dall'applicazione di tale norma concesso dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 101, paragrafo 3, TFUE, non avrebbe rilevanza il fatturato dell'impresa ma la sua quota di mercato; il fatturato sarebbe rilevante solo per determinare l'eventuale pregiudizio al commercio intracomunitario. Inoltre, il contributo in questione distinguerebbe in maniera discriminatoria e selettiva tra operatori economici nella stessa situazione di diritto e di fatto.

Osservano altresì le società che la citata sentenza n. 269 del 2017 non aveva esaminato la compatibilità del contributo in esame con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con il principio di non discriminazione e con la direttiva 2019/1/UE. Chiedono pertanto che le disposizioni censurate siano valutate in riferimento alla normativa eurounitaria evocata dal rimettente.

Asseriscono, inoltre, che l'art. 10, commi 7-*ter* e 7-*quater*, della legge n. 287 del 1990 contrasterebbe con il principio di non discriminazione – considerato dalla Corte di giustizia UE

come un principio generale di diritto avente effetto diretto negli ordinamenti degli Stati membri – che impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo che una differenza di trattamento non sia obiettivamente giustificata. Sostengono che la citata direttiva conterrebbe una serie di disposizioni e principi in materia di finanziamento delle Autorità nazionali *antitrust*, tra cui l'art. 1, paragrafo 1; norma secondo la quale adeguate risorse finanziarie sarebbero essenziali affinché le Autorità nazionali, quali l'AGCM, possano efficacemente applicare gli artt. 101 e 102 TFUE.

Sebbene la direttiva non imponga che il finanziamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sia a carico dello Stato, ritengono che esso dovrebbe gravare su tutti i soggetti operanti nel mercato, dato che l'Autorità svolgerebbe un servizio di carattere pubblico a beneficio dell'intera collettività e non un servizio specifico a vantaggio di singole imprese.

Affidare il finanziamento dell'attività di controllo ai soggetti da controllare rischierebbe, inoltre, di compromettere la neutralità e l'indipendenza della medesima Autorità preposta ai controlli.

Considerato in diritto

4.– Con ordinanza del 3 giugno 2025, iscritta al n. 171 del registro ordinanze 2025, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Udine, sezione 2, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-*ter* e 7-*quater*, della legge n. 287 del 1990, introdotti dall'art. 5-*bis*, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 53 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al diritto dell'Unione europea con riguardo, in particolare: al principio di non discriminazione; alla direttiva 2019/1/UE; agli artt. 101, 102 e 103 TFUE; al regolamento CE n. 1/2003; all'art. 4, paragrafo 3, TUE; agli artt. 20 e 21, paragrafo 1, CDFUE.

4.1.– L'ordinanza di rimessione chiarisce che le presenti questioni, proposte nella parte in cui le disposizioni censurate, per assicurare il funzionamento dell'AGCM, applicano contributi a carico delle sole imprese con fatturato superiore a 50 milioni di euro (cosiddette sopra soglia), sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., sono state dichiarate non fondate con la sentenza n. 269 del 2017, la quale, tuttavia, non avrebbe considerato che l'attività di vigilanza dell'Autorità sarebbe svolta, in maniera sostanzialmente equivalente, nei confronti delle imprese "sotto soglia" e "sopra soglia".

Evidenzia, inoltre, che l'attività dell'AGCM non consiste soltanto nella tutela della concorrenza tra imprese, ma riguarda anche altri àmbiti interessando la generalità dei soggetti economici operanti sul territorio italiano, senza alcuna distinzione tra società di capitali con fatturato superiore o inferiore a 50 milioni di euro e a prescindere dalla loro struttura societaria.

Da ciò discenderebbe l'irragionevolezza e il carattere discriminatorio del contributo in esame.

4.2.– Quanto alla rilevanza, il rimettente ritiene che, poiché è contestata la doverosità del pagamento del contributo per il finanziamento dell'AGCM, verrebbe in rilievo la disciplina prevista dai censurati commi 7-*ter* e 7-*quater* dell'art. 10 della legge n. 287 del 1990.

5.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

5.1.– Secondo la difesa statale le censure sarebbero inammissibili per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto si limiterebbero a riproporre le medesime questioni, sollevate in riferimento agli stessi parametri costituzionali, già dichiarate non fondate con la sentenza n. 269 del 2017.

5.2.– L'Avvocatura generale ha inoltre eccepito l'inammissibilità delle censure, in quanto l'ordinanza di rimessione avrebbe omesso di confrontarsi con l'ordinanza della Corte GUE, causa C-560/22.

5.3.– Le predette eccezioni preliminari non sono fondate.

Le articolate motivazioni del rimettente sono sufficienti a individuare la *ratio* delle censure, la correttezza degli argomenti addotti a loro sostegno attenendo semmai al merito delle questioni (in questo senso, *ex multis*, sentenze n. 4 del 2026, n. 80 del 2025 e n. 32 del 2023).

In effetti, l'ordinanza del giudice *a quo*, lungi dal limitarsi a riproporre acriticamente le censure già oggetto della sentenza n. 269 del 2017, ha tenuto conto di quest'ultima pronuncia, contestandone la validità delle argomentazioni.

Quanto, invece, all'ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea, causa C-560/22, questa non è citata dal rimettente; tuttavia, il giudice *a quo* ricostruisce in maniera sufficientemente completa il contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento.

Del resto, la motivazione dell'ordinanza di rimessione non ha impedito alla difesa statale di elaborare una compiuta ed esauriente argomentazione difensiva nel merito con riferimento a tutti i parametri e aspetti toccati dal giudice *a quo* (in questo senso, *ex multis*, sentenze n. 4 del 2026, n. 80 del 2025 e n. 53 del 2020).

6.– Occorre premettere una breve ricostruzione normativa e giurisprudenziale del contesto in cui si inseriscono le questioni in esame.

6.1.– L'art. 10 della legge n. 287 del 1990 (cosiddetta legge *antitrust*), al cui interno sono contenute le disposizioni censurate, ha istituito, al comma 1, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato; al comma 2 ha stabilito che la suddetta Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione e che è un organo collegiale, i cui membri sono nominati a seguito di intesa tra i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica tra persone di notoria indipendenza che, nel caso del Presidente, abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo e, nel caso degli altri membri, siano magistrati delle giurisdizioni superiori, professori ordinari o personalità dotate di alta e riconosciuta professionalità.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è considerata un'Autorità amministrativa indipendente chiamata a svolgere compiti di vigilanza a tutela della concorrenza nei mercati nazionali (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 3 gennaio 2025, n. 64), al fine di contrastare le classiche condotte *antitrust* (intese, abuso di posizione dominante, concentrazioni, previste rispettivamente dagli artt. 2, 3 e 5 della suddetta legge), sanzionate anche dal TFUE (artt. 101 e 102) e dal regolamento (CE) n. 139/2004 del 20 gennaio 2004 relativo al controllo delle concentrazioni di imprese.

Il quadro normativo ha subìto successive modifiche, sostanzialmente dirette ad ampliare i compiti e i poteri dell'AGCM, che rimangono focalizzati sulla tutela del mercato e che non assumono, pertanto, un peso determinante ai fini della presente decisione.

L'attività dell'AGCM si è progressivamente estesa anche alla tutela del consumatore, che si rinviene nel linguaggio giuridico italiano proprio all'interno della legge *antitrust* (artt. 3, 4, 5 e 12 della legge n. 287 del 1990): si pensi ai compiti dell'Autorità in materia di pratiche

commerciali scorrette di cui al codice del consumo (artt. 18 e seguenti del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante «Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229»).

È inoltre intervenuta la direttiva 2019/1/UE (cosiddetta direttiva ECN+) volta a rafforzare i poteri e l'indipendenza delle autorità garanti della concorrenza dei singoli Paesi; tale direttiva è stata attuata in Italia con il d.lgs. n. 185 del 2021, che ha, fra l'altro, modificato alcune norme contenute all'interno dell'art. 10 della legge n. 287 del 1990 (lo stesso censurato dal rimettente, ma con riferimento a commi diversi), stabilendo in particolare che «l'Autorità è indipendente nell'utilizzare la propria dotazione finanziaria» (comma 7, secondo periodo).

Successivamente, i poteri dell'AGCM sono stati ampliati e potenziati attraverso diverse e significative integrazioni della stessa legge n. 287 del 1990, introducendo, in particolare, la possibilità di rilevare concentrazioni dannose per il mercato (artt. 5 e 6); incrementando i poteri istruttori al fine di verificare la sussistenza di una condotta anticoncorrenziale (art. 14); prevedendo il potere di adottare misure cautelari (art. 14-*bis*); attribuendo poteri in tema di impegni – per le imprese alle quali sia stato notificato l'avvio di una istruttoria – tali da far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria stessa (art. 14-*ter*); poteri transattivi (art. 14-*quater*); poteri in materia di diffide e sanzioni (art. 15); poteri in materia di non applicabilità (art. 15-*bis*) o di riduzione (art. 15-*ter*) delle sanzioni in virtù della collaborazione prestata dalle imprese nell'accertamento di infrazioni; poteri in materia di cooperazione investigativa nell'ambito della rete europea della concorrenza (art. 15-*octies*); poteri in materia di richieste di informazioni in materia di concentrazioni tra imprese (art. 16-*bis*).

Se prima il compito di sovraintendere alla legge *antitrust* era l'unico ed esclusivo dell'Autorità, ad esso se ne sono aggiunti altri, fra i quali la tutela del consumatore, la risoluzione di conflitti di interesse (legge 20 luglio 2004, n. 215, recante «Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi»), l'assegnazione del *rating* di legalità alle imprese (art. 5-*ter* del d.l. n. 1 del 2012, come convertito), la repressione delle condotte di abuso di dipendenza economica rilevanti per la tutela della concorrenza e del mercato (art. 9, comma 3-*bis* della legge 18 giugno 1998 n. 192, recante «Disciplina della subfornitura nelle attività produttive», introdotto dalla legge 5 marzo 2001, n. 57, recante «Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati»).

6.2.– Quanto alle disposizioni censurate, nel 2012 è stato previsto un nuovo e unitario sistema di finanziamento dell'AGCM, segnatamente attraverso l'art. 5-*bis* del d.l. n. 1 del 2012, come convertito, che ha introdotto i commi 7-*ter* e 7-*quater* all'art. 10 della legge n. 287 del 1990, i quali prevedono che: «7-*ter*. All'onere derivante dal funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato si provvede mediante un contributo di importo pari allo 0,08 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato dalle società di capitale, con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro […]. La soglia massima di contribuzione a carico di ciascuna impresa non può essere superiore a cento volte la misura minima. 7-*quater*. Ferme restando, per l'anno 2012, tutte le attuali forme di finanziamento […], per l'anno 2013, il contributo di cui al comma 7-*ter* è versato direttamente all'Autorità con le modalità determinate dall'Autorità medesima con propria deliberazione, entro il 30 ottobre 2012. Per gli anni successivi, a decorrere dall'anno 2014, il contributo è versato, entro il 31 luglio di ogni anno, direttamente all'Autorità con le modalità determinate dall'Autorità medesima con propria deliberazione. Eventuali variazioni della misura e delle modalità di contribuzione possono essere adottate dall'Autorità medesima con propria deliberazione, nel limite massimo dello 0,5 per mille del fatturato risultante dal bilancio approvato precedentemente all'adozione della delibera, ferma restando la soglia massima di contribuzione di cui al comma 7-*ter*».

Tale disciplina costituisce il punto di approdo di una significativa evoluzione normativa.

L'originario comma 7 dell'art. 10 stabiliva, infatti, che «[l]'Autorità provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto, con unico capitolo, nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato». Tale sistema di finanziamento, interamente a carico dello Stato, è stato gradualmente abbandonato.

Come già osservato nella sentenza n. 269 del 2017, «[l]e norme oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale hanno significativamente innovato il sistema di finanziamento dell'AGCM che, in precedenza, si basava su quattro diverse fonti, costituite da trasferimenti dallo Stato (con oneri per la fiscalità generale e, quindi, per tutti i cittadini); da un "fondo di solidarietà" alimentato dalle altre autorità indipendenti; da contribuzioni a carico delle imprese tenute all'obbligo di comunicazione delle operazioni di concentrazione; da una quota parte delle sanzioni irrogate ai sensi della normativa in materia di tutela del consumatore».

Come pure già ricordato nella suddetta sentenza, «[q]uesto assetto era il risultato di una stratificazione di interventi normativi che si erano succeduti nel tempo, volti ad affiancare ai trasferimenti statali altre risorse. In particolare, a partire dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006) si è aggiunto, al fondo appositamente stanziato nel bilancio dello Stato, un sistema di contribuzione da parte delle imprese tenute all'obbligo di notifica delle concentrazioni […]. Negli anni successivi, con il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, si è prevista la possibilità di finanziare le spese di carattere non continuativo e non obbligatorio dell'Autorità con una parte degli introiti derivanti dalle sanzioni irrogate in materia di pratiche commerciali scorrette. Nello stesso anno, con l'art. 2, comma 241, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), si è istituito un meccanismo temporaneo di trasferimento di risorse tra autorità indipendenti per il triennio 2010-2012 in favore, tra l'altro, dell'AGCM».

7.– Questa Corte, con la già citata sentenza n. 269 del 2017, nel dichiarare la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-*ter* e 7-*quater*, della legge n. 287 del 1990, sollevate in riferimento agli artt. 3, 23 e 53 Cost, ha affermato che «l'imposizione tributaria qui in esame costituisce una forma atipica di contribuzione. Essa, infatti, non è riconducibile alla categoria delle "tasse", in quanto si tratta di prestazioni patrimoniali dovute indipendentemente dal fatto che l'attività dell'ente abbia riguardato specificamente il singolo soggetto obbligato, e dalla circostanza che tale attività si configuri come servizio divisibile, ma è correlata all'attività dell'amministrazione in termini di vantaggio goduto o di costo causato da parte del contribuente: di tal che il tributo in esame si differenzia dalle "imposte" in senso stretto».

Ebbene, nel sollevare le presenti questioni non è stato posto in discussione, da parte del rimettente, che il finanziamento dell'AGCM debba avvenire tramite il pagamento di un tributo, né è contestato che esso debba consistere in un contributo. Sul punto va ribadito che esso non è «giustificato da alcun rapporto negoziale con l'Autorità indipendente, ma configura una prestazione patrimoniale imposta dalla legge a favore della medesima Autorità, che dispone di poteri coercitivi per imporre il pagamento. Esso ha, quindi, carattere coattivo e prescinde completamente da qualsiasi rapporto sinallagmatico con l'Autorità, alla quale è dovuto indipendentemente dal fatto che il contribuente sia stato destinatario dei poteri dell'ente o abbia beneficiato della sua attività» (ancora sentenza n. 269 del 2017).

Nella stessa sentenza è stato affermato che «la contribuzione è connessa a un presupposto economico, essendo commisurata al volume di fatturato che viene assunto a indice di capacità contributiva» ed è destinata a «finanziare le spese di funzionamento dell'AGCM in relazione ai servizi che essa è istituzionalmente chiamata a svolgere, nella delicata ed essenziale funzione

di salvaguardia delle regole del mercato a tutela della concorrenza, radicata in interessi pubblici di valore costituzionale ai sensi degli artt. 3 e 41 Cost.», cosicché «[d]evono […] ritenersi integrati tutti i requisiti indefettibili e necessari al riconoscimento costituzionale della natura tributaria del contributo in discussione».

8.– Ciò premesso, occorre verificare la validità delle doglianze mosse dal rimettente, che possono essere distinte in due gruppi di censure.

8.1.– Il primo gruppo, fondato sulla asserita violazione degli artt. 3 e 53 Cost., contesta le conclusioni raggiunte da questa Corte nella sentenza n. 269 del 2017 nel dichiarare non fondate questioni analoghe, sollevate in riferimento agli stessi parametri costituzionali.

8.2.– Il secondo gruppo di censure, invece, nell'evocare l'art. 117, primo comma, Cost. lamenta il contrasto con una serie di principi e norme eurounitari.

Si duole, in particolare, il rimettente che la direttiva 2019/1/UE, pur lasciando ampia discrezionalità al legislatore nazionale nella determinazione della fonte di finanziamento dell'AGCM, non consentirebbe di distinguere i soggetti tenuti al versamento del contributo sulla base dell'entità del loro fatturato; inoltre, la disciplina censurata contrasterebbe con la normativa eurounitaria in quanto lesiva dell'indipendenza dell'AGCM, che dovrebbe essere dotata di mezzi adeguati per svolgere le proprie funzioni senza dover dipendere finanziariamente dalle imprese nei cui confronti esercita poteri ispettivi e sanzionatori.

9.– Le censure rientranti nel primo gruppo non sono fondate.

9.1.– Con riferimento alla scelta di un elevato fatturato quale indice di capacità contributiva e alla asserita violazione dei principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost., questa Corte ha affermato che per capacità contributiva «si deve intendere l'idoneità del soggetto all'obbligazione d'imposta, desumibile dal presupposto economico cui l'imposizione è collegata, presupposto che consiste in qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di legittimità costituzionale sotto il profilo della loro arbitrarietà o irrazionalità» (sentenze n. 34 del 2025, n. 108 del 2023 e, nello stesso senso, sentenza n. 201 del 2014).

Nella sentenza n. 108 del 2023 è stato altresì precisato che «in un contesto complesso come quello contemporaneo, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica».

Occorre evidenziare, inoltre, che questa Corte in altre occasioni ha «ritenuto non fondate censure riferite a tributi istituiti solo per alcuni soggetti passivi all'interno di una determinata categoria […] con riferimento alle imprese operanti nel mercato finanziario. Nella sentenza n. 201 del 2014 ha sottolineato, infatti, che non era ingiustificata la limitazione al solo "settore finanziario" della platea dei soggetti passivi sottoposti al prelievo "addizionale" sulle remunerazioni in forma di *bonus* e *stock options*» (sentenza n. 34 del 2025).

È stato altresì sottolineato, nella sentenza n. 269 del 2017, che «"al legislatore spetta un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s'ispira l'attività di imposizione fiscale" (sentenza n. 240 del 2017), con il solo il limite della non arbitrarietà e della non manifesta irragionevolezza e sproporzione. In questa prospettiva […] non può ritenersi costituzionalmente illegittima la scelta del legislatore di imporre la contribuzione in esame esclusivamente a carico delle imprese che si contraddistinguono per una presenza significativa sui mercati, perché dotate di una particolare struttura e perché caratterizzate da una rilevante dimensione economica: tali imprese, infatti, in base all'*id quod plerumque*

accidit, sono le destinatarie prevalenti dell'attività dell'Autorità medesima e, quindi, le maggiori responsabili della relativa spesa. Alla luce di tale *ratio* la selezione legislativa dei soggetti tenuti alla contribuzione non appare né arbitraria, né irragionevole. Non inficia l'opzione legislativa neppure il fatto che l'attività dell'AGCM possa indirizzarsi talvolta anche verso soggetti non tenuti alla contribuzione, come gli imprenditori cosiddetti sotto-soglia, le pubbliche amministrazioni, le imprese senza stabile organizzazione in Italia o gli stessi consumatori. Sul piano dell'effettività, l'Autorità *antitrust* è prevalentemente impegnata dalle attività economiche degli imprenditori di medie e grandi dimensioni».

Prosegue la richiamata sentenza affermando che «[n]eppure irragionevole è la scelta di riferirsi ad una determinata dimensione del fatturato (50 milioni di euro) per delimitare la platea degli imprenditori assoggettati al contributo […]. [I]l tributo in esame, infatti, non ha come sua *causa impositionis* un reddito, ma intende ripartire gli oneri economici relativi alla prestazione di un servizio pubblico (la tutela della concorrenza e il funzionamento del mercato) fra i soggetti che giustificano l'esistenza di un'autorità garante della concorrenza e che nei fatti maggiormente impegnano la sua attività».

Più di recente, questa Corte ha altresì ribadito che «non è irragionevole che le spese di funzionamento dell'autorità preposta al corretto funzionamento del mercato gravino sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche» (sentenza n. 34 del 2025).

Con particolare riferimento al concetto di fatturato, è stato affermato che, per quanto riguarda l'individuazione di tale grandezza «come base imponibile per la determinazione del contributo da parte dei soggetti obbligati […] si può osservare che la nozione in esame, utilizzata anche in altri luoghi dell'ordinamento, ben si presta a essere precisata, con riguardo allo specifico settore di riferimento, in base a criteri tecnici di carattere economico e contabile» (sentenza n. 69 del 2017).

9.2.– Pertanto, alla luce dei predetti precedenti di questa Corte, rispetto al contributo in oggetto, un elevato fatturato ben può considerarsi un valido indice rivelatore di ricchezza e quindi di capacità contributiva in quanto denota la conclusione di un numero considerevole di contratti e un notevole volume d'affari e, pertanto, una rilevante presenza sul mercato, indicativa della detenzione di una quota significativa di tale mercato.

A tale proposito, la Corte di cassazione ha affermato che «la "definizione del mercato rilevante" rappresenta uno strumento per individuare e definire l'ambito nel quale le imprese sono in concorrenza tra loro, di guisa che "[i]l mercato va definito sia sotto il profilo del prodotto che sotto il profilo geografico per individuare i concorrenti effettivi delle imprese interessate che sono in grado di condizionare il comportamento di queste ultime e di impedire loro di operare in modo indipendente da effettive pressioni concorrenziali. È da questa prospettiva che la definizione del mercato consente, tra l'altro, di calcolare quote di mercato che forniscano informazioni significative sul potere di mercato, e quindi utili ai fini di stabilire se esista o si prospetti una posizione dominante ovvero ai fini dell'applicazione dell'articolo 85 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea" [ora art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'unione europea]» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 12 novembre 2019, n. 29238).

9.3.– È in quest'ottica che va letta la già riportata affermazione, contestata dal rimettente, secondo cui le imprese con fatturato superiore ai 50 milioni di euro «in base all'*id quod plerumque accidit*, sono le destinatarie prevalenti dell'attività dell'Autorità medesima e, quindi, le maggiori responsabili della relativa spesa».

Non è infatti condivisibile l'argomentazione del giudice *a quo* secondo cui dalle statistiche

emergerebbe che l'Autorità non si occupa in prevalenza delle imprese con fatturato "sopra soglia". Ciò in quanto l'attività dell'AGCM non va valutata in senso meramente statistico, ossia in termini di provvedimenti emessi, ma con riguardo al lavoro complessivamente svolto in tutti i multiformi settori di competenza e che, oltretutto, non sempre si traduce in specifici provvedimenti.

L'Autorità, infatti, assicura il buon funzionamento del mercato, sanzionando le pratiche anticoncorrenziali e quelle contrarie ai diritti dei consumatori. A tal fine l'Autorità deve essere completamente indipendente rispetto al potere politico. Da qui la scelta di un sistema di finanziamento che sia del tutto sganciato dalle decisioni del Governo e dal bilancio dello Stato e che, invece, si basa sul concorso delle stesse imprese le quali, grazie all'attività dell'Autorità, hanno beneficio dal funzionamento di un mercato concorrenziale.

Il contributo finanziario da parte delle imprese è, però, subordinato al raggiungimento di una determinata soglia di fatturato pari ad almeno 50 milioni di euro. La previsione della suddetta soglia bilancia ragionevolmente le seguenti esigenze: a) evitare di imporre un onere finanziario alle imprese di minori dimensioni, che potrebbe risultare eccessivamente gravoso; b) far concorrere alle spese per il funzionamento dell'Autorità le imprese che per la loro maggiore dimensione meglio possono sopportare il relativo onere finanziario, in adempimento di un dovere di solidarietà costituzionalmente fondato (art. 2 Cost.); c) far gravare l'onere finanziario sulle imprese di dimensioni maggiori che traggono più grandi vantaggi dall'esistenza di un mercato efficiente; d) imporre il contributo per il funzionamento dell'Autorità sulle imprese che, per il loro potere di mercato, rientrano nella platea di soggetti che più probabilmente possono esercitarlo a danno delle altre imprese e dei consumatori.

9.4.– Quanto all'esclusione dal pagamento del contributo delle pubbliche amministrazioni, è indubbio che, anche alla luce del disposto dell'art. 1, comma 1, della legge n. 287 del 1990, secondo cui «[l]e disposizioni della presente legge […] si applicano alle intese, agli abusi di posizione dominante e alle concentrazioni di imprese», nei confronti delle amministrazioni pubbliche l'Autorità può solo rendere pareri (in chiave di collaborazione) o impugnare atti amministrativi di normazione secondaria che siano idonei a restringere dinamiche competitive (in questo senso l'art. 21-*bis* della legge n. 287 del 1990).

La diversità delle situazioni messe a confronto (pubbliche amministrazioni e imprese private di grandi dimensioni) sembra, dunque, precludere qualsiasi violazione dell'art. 3 Cost.

Diverso è il caso dei soggetti pubblici che esercitino attività di impresa, anche mediante società partecipate, perché sono anch'essi assoggettati al tributo in questione in virtù della relativa nozione eurounitaria, secondo cui va considerata impresa «qualsiasi entità che eserciti un'attività economica» consistente «nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato» (Corte di cassazione, sesta sezione civile-T, ordinanza 2 maggio 2018, n. 10450).

9.5.– Venendo poi alla censura secondo cui sarebbe irragionevole che il contributo in questione sia limitato alle sole società di capitali e non sia invece esteso a tutte le tipologie di impresa con fatturato superiore ai 50 milioni di euro (ossia includendo anche le società di persone e le imprese individuali), occorre ricordare che le società di capitali si avvantaggiano della limitazione della responsabilità al solo patrimonio.

Stante tale diversità, non è dunque irragionevole una disciplina che, a parità di fatturato, distingua il regime fiscale delle società di capitali dagli altri soggetti economici.

9.6.– Quanto poi alla scelta dell'importo di 50 milioni di euro quale valore a partire dal quale il contributo è dovuto, l'esistenza di "soglie di valore", superate le quali scattano delle conseguenze giuridiche – positive o negative che siano per i destinatari delle norme – sono spesso previste dalla legge per stabilire obblighi, imposizioni fiscali o, al contrario, esenzioni e

agevolazioni.

La scelta legislativa nell'individuazione di una "soglia" di valore a partire dalla quale sorgono delle conseguenze giuridiche è stata già dichiarata costituzionalmente legittima da questa Corte in quanto «[i]l legislatore gode […] di un'ampia discrezionalità nell'individuazione della soglia che garantisce i mezzi adeguati alle esigenze di vita, essendo chiamato a operare un complesso bilanciamento di interessi, che risente, ovviamente, del tipo di interessi implicati. Tale discrezionalità incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza e sproporzione» (sentenza n. 216 del 2025).

Quanto alla non manifesta irragionevolezza del volume di affari stabilito dalle disposizioni censurate in relazione al quale scatta l'obbligo di versare il contributo in parola, si è già detto che esso risponde all'essenza stessa della legge *antitrust* che, per definizione, si occupa di condotte anticoncorrenziali poste in essere da soggetti in grado di raggiungere una posizione dominante in un determinato settore merceologico nel mercato nazionale o in una sua parte rilevante.

9.7.– Non è fondata, infine, neppure la questione che lamenta la discriminazione tra le società italiane con ricavi superiori a 50 milioni di euro iscritte al registro delle imprese tenuto dalle Camere di commercio italiane e le imprese straniere che non hanno una rappresentanza stabile in Italia, ma esercitano attività di impresa nel nostro Paese, usufruendo dei servizi di vigilanza e di regolamentazione resi dalla AGCM.

Deve innanzitutto rilevarsi che la disciplina censurata non prevede espressamente tale distinzione.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha, del resto, affermato che «quando […] per finanziare la propria autorità garante della concorrenza nazionale, uno Stato membro impone un contributo che grava solo sulle società aventi la propria sede o uno stabilimento secondario nel territorio di tale Stato membro i cui ricavi superano una determinata soglia, detto Stato membro agisce nell'esercizio della propria competenza in materia fiscale» (causa C560/22, più volte citata).

Nell'esercizio di tale competenza, la stabilità della organizzazione in Italia può considerarsi ragionevole criterio di differenziazione in relazione al minore impegno che le imprese non residenti e senza stabile organizzazione nel nostro Paese tendenzialmente comportano per l'AGCM.

Nell'assetto tributario nazionale si prevede, infatti, in linea generale, che l'assoggettamento alla potestà impositiva dello Stato italiano debba avvenire – qualora l'adozione delle decisioni riguardanti la direzione e la gestione dell'attività di impresa avvenga nel nostro Paese (artt. 73 e 162 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» e, in questo senso, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenze 24 giugno 2024, n. 17289 e 9 marzo 2021, n. 6476) – in coerenza con il principio del divieto di doppia imposizione (art. 67 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, recante «Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi»; sentenze n. 171 del 2024 e n. 262 del 2020) e nella considerazione della esterovestizione delle società come condotta elusiva del principio dell'effettività della sede della società in Italia di cui all'art. 73, comma 3, del d.P.R. n. 917 del 1986 (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 25 agosto 2025, n. 23842).

10.– Quanto al secondo gruppo di censure, le stesse, pur accomunate dalla circostanza di riguardare norme dell'Unione europea attraverso il richiamo all'art. 117, primo comma, Cost., a loro volta si possono distinguere in due sottogruppi.

10.1.– Il primo sottogruppo riguarda doglianze che, richiamando alcune norme poste a tutela della concorrenza e del mercato in campo unionale (artt. 101, 102 e 103 TFUE, regolamento CE n. 1/2003) e i principi di uguaglianza e di non discriminazione (artt. 20 e 21, paragrafo 1 CDFUE), costituiscono una sostanziale ripetizione delle censure già affrontate a proposito del primo gruppo di questioni sollevate in riferimento ai parametri di cui agli artt. 3 e 53 Cost.

Esse non sono fondate per le stesse motivazioni già espresse ai punti 9.1., 9.2. e 9.3.

Ad ogni modo, come affermato dalla Corte di giustizia UE nella ordinanza adottata nella causa C560/22, «né il regolamento n. 1/2003 né alcun'altra disposizione del diritto dell'Unione prescrivono una determinata modalità di finanziamento delle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri. Ne consegue che, quando, come nel caso di specie, per finanziare la propria autorità garante della concorrenza nazionale, uno Stato membro impone un contributo che grava solo sulle società aventi la propria sede o uno stabilimento secondario nel territorio di tale Stato membro i cui ricavi superano una determinata soglia, detto Stato membro agisce nell'esercizio della propria competenza in materia fiscale […]. Nel caso di specie [riguardante la debenza o meno del contributo all'autorità garante della concorrenza e del mercato da parte di alcune delle società coinvolte nel giudizio *a quo*], occorre constatare, da un lato, che la controversia di cui al procedimento principale ha ad oggetto l'annullamento di cartelle di pagamento di un contributo imposto dal diritto italiano, destinate a società di diritto italiano e, dall'altro, che tale contributo grava sia sulle società di capitali aventi la loro sede nel territorio italiano, sia sulle società di capitali aventi la loro sede in un altro Stato membro e che dispongono di una sede secondaria in Italia purché, in entrambi i casi, i loro ricavi annui superino la soglia di EUR 50 milioni. […] [L]'imposizione di un contributo come quello di cui trattasi nel procedimento principale rientra nell'esercizio, da parte di uno Stato membro, della propria competenza in materia fiscale e non costituisce attuazione del diritto dell'unione, in particolare delle disposizioni di cui alla questione pregiudiziale».

In questa prospettiva, la disciplina oggetto di censura, non costituendo attuazione di specifici obblighi posti dal diritto dell'Unione, non si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

10.2.– Il secondo sottogruppo di questioni lamenta una violazione dei principi in tema di indipendenza dell'Autorità in quanto le disposizioni censurate, addossando l'intero peso del finanziamento dell'AGCM sulle società di capitali con fatturato superiore ai 50 milioni di euro, lederebbero l'indipendenza e – dunque – l'efficacia dell'azione dell'Autorità nello svolgere il suo compito di perseguire le condotte anticoncorrenziali, così violando il principio di leale collaborazione imposto agli Stati membri dall'art. 4, paragrafo 3, TUE, che implica il divieto di adottare misure che possano compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

Tali questioni, sebbene già affrontate nella sentenza n. 269 del 2017, devono tenere conto della successiva direttiva 2019/1/UE, adottata sulla base dell'art. 103 TFUE.

Anche le questioni del secondo sottogruppo non sono fondate.

La Corte di giustizia UE ha affermato, a proposito del finanziamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni/AGCOM che «agli Stati membri viene riconosciuto un ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda la determinazione delle fonti del sistema di finanziamento delle Autorità nazionali di regolamentazione responsabili del settore postale […]» (punto 38). «L'art. 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e paragrafo 3, della direttiva 97/67/CE […], in combinato disposto con l'art. 22 [di tale direttiva], come modificata, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che uno Stato membro opti per un meccanismo di finanziamento dell'Autorità nazionale di regolamentazione responsabile del settore postale alimentato esclusivamente mediante contributi imposti agli operatori di tale

settore ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, di tale direttiva, come modificata, ad esclusione di qualsiasi finanziamento da parte del bilancio dello Stato, purché tale sistema garantisca che l'autorità nazionale di regolamentazione interessata disponga effettivamente delle risorse indispensabili per assicurare il suo buon funzionamento e l'adempimento, in piena indipendenza, dei suoi compiti di regolamentazione del settore postale o dei mezzi giuridici che le consentano di acquisire tali risorse […]. Pertanto, alla luce del margine di discrezionalità menzionato al punto 38 della presente sentenza, il principio di proporzionalità nonché l'articolo 9, paragrafo 2, secondo comma, quarto trattino, e paragrafo 3, della direttiva 97/67 non possono essere interpretati nel senso che debba esistere una correlazione precisa tra l'importo del contributo imposto a un operatore e i costi effettivamente sostenuti dall'ANR interessata per la sua attività di regolamentazione nei confronti di tale operatore» (Corte di giustizia UE, causa C-226/22).

Analogamente, la Corte di giustizia UE, a proposito del finanziamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti italiana, ha affermato che «[g]li Stati membri possono istituire un meccanismo di finanziamento dell'autorità di vigilanza indipendente, che può comprendere l'imposizione di diritti a carico degli utenti dell'aeroporto e dei gestori aeroportuali. [Q]uando gli Stati membri decidono, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12, di istituire un meccanismo di finanziamento delle loro autorità di vigilanza, non sono tenuti a stabilire una correlazione tra, da un lato, l'ammontare del contributo che essi impongono agli utenti degli aeroporti e ai gestori aeroportuali e, dall'altro, il costo dei servizi forniti da tale autorità […]. Conformemente al principio di proporzionalità, la normativa nazionale che istituisce un meccanismo di finanziamento dell'autorità di vigilanza, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 5, della direttiva 2009/12, non deve eccedere quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito da tale disposizione […], ossia […] quello di dotare detta autorità delle risorse in termini di personale, competenze tecniche e mezzi finanziari atti a consentirle di esercitare le sue funzioni in modo imparziale, trasparente e in piena indipendenza» (Corte di giustizia UE, ottava sezione, sentenza 25 aprile 2024, causa C-204/23, Autorità di regolazione dei trasporti).

Inoltre, secondo il considerando n. 26 della citata direttiva 2019/1/UE, «[p]er garantire che le autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza dispongano delle risorse necessarie per svolgere i loro compiti, potrebbero essere presi in considerazione diversi mezzi di finanziamento, come il finanziamento proveniente da fonti alternative, diverse dal bilancio dello Stato».

Infine, secondo l'art. 4 della medesima direttiva, «[a]l fine di garantire l'indipendenza delle autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza […] gli Stati membri garantiscono […] che […] le persone che adottano le decisioni […] siano in grado di svolgere i loro compiti ed esercitare i loro poteri […] in modo indipendente da ingerenze politiche e da altre influenze esterne […] non sollecitino né accettino istruzioni dal governo», mentre l'art. 5 stabilisce che «[g]li Stati membri assicurano […] che le autorità nazionali garanti della concorrenza dispongano […] di sufficienti risorse finanziarie […] per l'efficace svolgimento dei loro compiti e l'esercizio dei loro poteri».

È coerente con tale impostazione l'orientamento di questa Corte secondo cui, a proposito dell'Autorità per la garanzia nelle comunicazioni, «deve riconoscersi che la normativa comunitaria tende ad un rafforzamento dell'indipendenza anche delle autorità nazionali di regolazione. A tal fine, tuttavia, si ritiene sufficiente che sia garantito mediante una previsione esplicita che l'autorità nazionale responsabile della regolazione *ex ante* del mercato o della risoluzione di controversie tra imprese sia al riparo, nell'esercizio delle sue funzioni, da qualsiasi intervento esterno o pressione politica che possa compromettere la sua imparzialità di giudizio nelle questioni che è chiamata a dirimere» (sentenza n. 7 del 2014).

I suddetti riferimenti normativi e giurisprudenziali portano a ritenere che il legislatore

nazionale disponga di un'ampia discrezionalità in merito alla scelta del sistema di finanziamento dell'AGCM che ritenga più opportuno, purché quest'ultima sia indipendente da influenze esterne e purché disponga dei mezzi sufficienti per svolgere al meglio i propri compiti.

Ebbene, la disciplina censurata, alla luce anche della cornice normativa in cui è inserita, garantisce appieno l'indipendenza dell'Autorità come delineata dall'Unione europea ed è coerente con la giurisprudenza di questa Corte.

Occorre infatti evidenziare che la suddetta direttiva 2019/1/UE è stata attuata in Italia con il d.lgs. n. 185 del 2021, che ha modificato alcune norme contenute all'interno dell'art. 10 della legge n. 287 del 1990, in particolare prevedendo che l'Autorità è indipendente nell'utilizzare la propria dotazione finanziaria.

Secondo tale disposizione l'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è un organo collegiale i cui membri sono nominati tra persone di «notoria indipendenza» (comma 2): deve in questa specifica sede aggiungersi che, ai sensi del successivo comma 3, «[i] membri dell'Autorità […] non possono essere confermati» e «non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura […] non possono essere rimossi o destituiti per motivi connessi al corretto svolgimento dei loro compiti o al corretto esercizio dei poteri». Ancora, secondo il successivo comma 3-*bis*, i suddetti membri «non sollecitano né accettano istruzioni dal Governo o da altri soggetti pubblici o privati nello svolgimento dei loro compiti o nell'esercizio dei loro poteri» e «si astengono dall'intraprendere qualsiasi azione incompatibile con lo svolgimento dei loro compiti o con l'esercizio dei loro poteri».

È utile inoltre sottolineare che la sentenza n. 269 del 2017 aveva già evidenziato che la disciplina censurata costituisce una evoluzione della precedente nel senso di una maggiore indipendenza dell'Autorità in questione: «[a]l fine di rafforzare l'indipendenza dell'Autorità da condizionamenti che potevano derivare dal precedente sistema misto di finanziamento – condizionamenti che potevano provenire da soggetti di varia natura (politica, economica, finanziaria) – […l']art. 5-*bis* del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, ha introdotto un nuovo sistema di finanziamento, basato su contributi obbligatori dovuti dalle imprese di medio-grandi dimensioni […]. L'assenza di progressione e la presenza di un tetto massimo alla contribuzione sono coerenti con la finalità ultima del tributo in questione […] quell[a] di far concorrere al finanziamento dell'Autorità i soggetti cui principalmente si rivolge l'attività di garanzia della stessa».

Un tale sistema corrisponde all'esigenza «di evitare che alcuni operatori possano trasformarsi in "super-finanziatori" dell'Autorità, finendo per comprometterne di fatto l'indipendenza. In particolare, l'apposizione di un tetto massimo alla contribuzione intende correggere una criticità palesatasi con riferimento al sistema previgente, che prevedeva un contributo a carico dei soggetti obbligati alla comunicazione delle operazioni di concentrazione, per i quali non era stabilito alcun limite massimo di contribuzione. Il nuovo sistema ha introdotto tale limite allo scopo di porre l'Autorità al riparo da ogni rischio di "cattura" del controllore da parte del controllato. In assenza di un tale limite, le maggiori imprese […] potrebbero diventare i principali finanziatori dell'Autorità, determinando un legame di subordinazione finanziaria suscettibile di condizionare l'attività di garanzia anche solo attraverso il ritardato versamento delle somme dovute. La distribuzione del finanziamento dell'autorità secondo criteri che, imponendo l'onere di contribuzione a partire da certi limiti minimi di fatturato, ne determinano l'ammontare secondo una percentuale fissa, sino ad un importo massimo non superabile, impedisce di creare una ristretta cerchia di finanziatori egemoni: sotto questo profilo il sistema disegnato dal legislatore risulta, dunque, non solo compatibile con i principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 53 Cost., ma addirittura rispondente

a esigenze di ragionevolezza» (ancora sentenza n. 269 del 2017).

Non vi è, dunque, alcuna evidenza in merito a interferenze che possano condizionarne, sia pure indirettamente, l'attività o a qualche circostanza che possa anche solo mettere in dubbio che l'Autorità non disponga di mezzi adeguati per svolgere con efficacia i suoi compiti.

Con riferimento al profilo dell'indipendenza finanziaria dell'AGCM, occorre evidenziare che il *quantum* del contributo dovuto dalle società di capitali con fatturato superiore ai 50 milioni di euro è stabilito per legge proprio dalla disciplina censurata, potendo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato soltanto variare l'aliquota nell'ambito di una certa forbice prestabilita sempre per legge: l'ultimo periodo del comma 7-*quater* dell'art. 10 stabilisce infatti che «[e]ventuali variazioni della misura e delle modalità di contribuzione possono essere adottate dall'Autorità medesima con propria deliberazione, nel limite massimo dello 0,5 per mille del fatturato risultante dal bilancio approvato precedentemente all'adozione della delibera, ferma restando la soglia massima di contribuzione di cui al comma 7-*ter*».

Tale disposizione, nell'assicurare all'Autorità un ampio margine di discrezionalità nel variare la misura del contributo, risponde perfettamente alla necessità, ragionevolmente posta dalla direttiva 2019/1/UE, che il finanziamento dell'Autorità sia di entità tale da garantire l'effettivo e adeguato svolgimento dei suoi compiti.

11.– In conclusione, deve ribadirsi la perdurante validità delle affermazioni contenute nella sentenza n. 269 del 2017, ossia che non è irragionevole far gravare sulle società di capitali caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento le spese di funzionamento dell'Autorità preposta al corretto funzionamento del meccanismo concorrenziale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-*ter* e 7-*quater*, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), introdotti dall'art. 5-*bis*, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 53 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione al principio del diritto dell'Unione europea di non discriminazione; alla 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; agli artt. 101, 102 e 103 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; al regolamento CE n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato; all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea; agli artt. 20 e 21, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Udine, sezione 2, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Angelo BUSCEMA, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 aprile 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

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.