

Publicato il 10/11/2023

N. 16777/2023 REG.PROV.COLL.
N. 09552/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9552 del 2023, proposto da Fe.Gi.Ca. – Federazione Gestori Impianti Carburanti e Affini, F.I.G.I.S.C. – Federazione Italiana Gestori Impianti Stradali Carburanti, D^o Fr^o , I
S^o di Nic^o Val^o & C., L^o On^o ce di R^o di
s., in persona dei rispettivi legali rappresentanti, rappresentati e difesi dagli avvocati Ernesto Stajano, Enrico Campagnano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

- Ministero delle Imprese e del Made in Italy, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Alessandro Gerolini, Alessio Alessandri, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

PER DIFETTO DEI REQUISITI DI STRAORDINARIA NECESSITÀ E URGENZA”.

Le parti ricorrenti deducono che *“il DL e il DM sono illegittimi per violazione dell’art. 77, c. 2, Cost., non essendo stato affatto rispettato il requisito costituzionale della “straordinaria necessità e urgenza””.*

- “INVALIDITÀ AUTONOMA DEL DM. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ, ADEGUATEZZA E RAGIONEVOLEZZA IN RELAZIONE ALL’IMPOSIZIONE DI UNA FREQUENZA GIORNALIERA DI ADEMPIMENTO DELL’OBBLIGO DI ESPOSIZIONE DEL PREZZO MEDIO REGIONALE/NAZIONALE DI RIFERIMENTO. ECCESSO DI POTERE NELLE FIGURE SINTOMATICHE DELL’IRRAGIONEVOLEZZA, ILLOGICITÀ MANIFESTA, SVIAMENTO DEL POTERE”.

Le parti ricorrenti deducono che *“il DM impone l’adempimento di obblighi (di esposizione e di aggiornamento del prezzo medio) sproporzionati, ingiustamente afflittivi ed irragionevoli “costituendo il prezzo medio un dato assolutamente inutile rispetto alle scelte di consumo degli utenti e non rappresentativo delle dinamiche concorrenziali del settore”.*

- “INVALIDITÀ DERIVATA DELL’ART. 7 DEL DM 22 MAGGIO 2023 PER ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL’ART. 1, COMMI 2 E 3, DEL DL N. 5/2023, CONVERTITO CON L. 10 MARZO 2023, N. 23. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 41, COST. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI RAGIONEVOLEZZA E NON ARBITRARIETÀ DI CUI ALL’ART. 3, COST. IN RELAZIONE ALL’OBBLIGO DI ESPOSIZIONE DEL PREZZO MEDIO REGIONALE/NAZIONALE. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ MANIFESTA E DISPARITÀ DI TRATTAMENTO”.

Il DL, nel prevedere precisi obblighi di comunicazione e di esposizione a carico dei distributori di carburante, violerebbe gli artt. 3 e 41 Cost. in quanto determinerebbe *“una ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento a danno di una sola categoria di operatori (i distributori di carburante) in regime di libera concorrenza*

PROPORZIONALITÀ, ADEGUATEZZA E RAGIONEVOLEZZA IN RELAZIONE ALLE TEMPISTICHE DI ADEGUAMENTO AGLI OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE DELLE VARIAZIONI IN DIMINUZIONE E DI ESPOSIZIONE DEL PREZZO MEDIO REGIONALE/NAZIONALE DI RIFERIMENTO”.

Le parti ricorrenti deducono che “*il DM è illegittimo in via autonoma nella parte in cui, nel silenzio della norma primaria, all’art. 4, c. 1 e all’art. 7, c. 2 impone delle tempistiche di adeguamento ai nuovi obblighi palesemente irragionevoli e insostenibili per gli esercenti*” e “*ignora completamente l’esigenza di assicurare la gradualità e la sostenibilità dell’adeguamento tecnico, logistico ed economico alla nuova normativa*”.

3. Il Ministero intimato, costituitosi in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso.

4. Alla pubblica udienza del 8 novembre 2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

5. E’ utile preliminarmente riepilogare sinteticamente il quadro normativo di riferimento.

Il comma 2 e il comma 3 del D.L. 14 gennaio 2023, n. 5, prevedono che:

- “*il Ministero delle imprese e del made in Italy, ricevute le comunicazioni sui prezzi dei carburanti di cui all’ articolo 51, comma 1, della legge 23 luglio 2009, n. 99 , provvede all’elaborazione dei dati, calcola la media aritmetica, su base regionale e delle province autonome, dei prezzi comunicati dagli esercenti l’attività [...] in impianti situati fuori della rete autostradale nonché la media aritmetica, su base nazionale, di quelli comunicati dagli esercenti operanti lungo la rete autostradale e ne cura la pubblicazione nel proprio sito internet istituzionale*”;

- “*gli esercenti l’attività di vendita al pubblico di carburante per autotrazione espongono con adeguata evidenza cartelloni riportanti i prezzi medi di riferimento definiti [dal Ministero]*”;

- “*la modalità delle comunicazioni, da effettuarsi al variare, in aumento o in diminuzione, del prezzo praticato e comunque con frequenza settimanale, anche in mancanza di variazioni, nonché le caratteristiche e le modalità di esposizione dei*

dall'art. 17 cit., escludendo che *“possano esistere decreti ministeriali a contenuto normativo ma non avente carattere regolamentare (perché non espressamente qualificati come tali dal legislatore o, semmai, espressamente qualificati in senso non regolamentare), come tali sottratti al procedimento disciplinato dall'art. 17 legge n. 400 del 1988”*. Diversamente ragionando si finirebbe, infatti, per ammettere che *“il Ministero, destinatario di un potere normativo, possa di volta in volta decidere se esercitarlo con lo strumento regolamentare (come tale soggetto al procedimento di cui all'art. 17 legge n. 400 del 1988) o con altri atti di natura non regolamentare”*.

Il Consiglio di Stato, inoltre, ha precisato che tale principio è suscettibile di essere derogato solo ove l'eccezione sia espressamente stabilita dal legislatore: per sottrarre, in via d'eccezione, un atto sostanzialmente normativo al procedimento stabilito per i regolamenti governativi è necessario che la norma primaria preveda uno specifico procedimento per la sua emanazione, derogatorio rispetto a quello stabilito in via generale dall'art. 17 della legge n. 400/88.

Da tali principi discende nel caso di specie che, non avendo il legislatore tipizzato alcun modello procedimentale alternativo a quello di cui all'art. 17 legge n. 400/1988 per l'adozione delle disposizioni attuative in questione, assume valore centrale ai fini dello scrutinio della censura in esame, l'indagine circa la natura normativa ovvero meramente amministrativa del gravato D.M. 31 marzo 2023, posto che solo nel primo caso l'Autorità emanante doveva ritenersi vincolata all'osservanza delle norme procedimentali dettate dal menzionato art. 17 della legge citata.

8. La difesa erariale nei propri scritti sostiene la natura non normativa del D.M. 31 marzo 2023 (che sarebbe quindi qualificabile in termini di atto amministrativo generale) sulla base di tre argomentazioni:

- *“un indice univoco a favore della classificazione del D.M. del 31 marzo 2023 come atto amministrativo generale e non come regolamento ministeriale”* si ricaverebbe dal fatto che *“la fonte primaria non ha previsto l'obbligo di pubblicare*

- astrattezza, intesa quale indefinita ripetibilità ed applicabilità a fattispecie concrete. Viceversa, l'atto amministrativo generale si limita a regolare una vicenda amministrativa specifica e temporalmente circoscritta, esaurita la quale vengono meno anche i suoi effetti: si pensi, a titolo di esempio, ai bandi di gara (o di concorso), ovvero all'ordinanza con cui il Ministro dell'Istruzione disciplina, limitatamente a ciascun anno scolastico, le modalità di svolgimento degli esami di stato; in tali casi, l'aggiudicazione della gara (o la pubblicazione della graduatoria finale per i concorsi), ovvero la conclusione degli esami di stato, sono eventi che determinano l'esaurimento della specifica vicenda amministrativa disciplinata dagli atti amministrativi generali a monte, con conseguente venir meno della loro efficacia;

- innovatività, intesa quale capacità di concorrere a costituire o ad innovare stabilmente l'ordinamento giuridico. Viceversa, l'atto amministrativo generale, essendo destinato a regolare esclusivamente la specifica procedura alla quale si riferisce, esaurita la quale vengono meno anche i suoi effetti, è privo della capacità di modificare in via permanente l'ordinamento normativo.

10. Alla luce di tali coordinate ermeneutiche deve, nel caso di specie, riconoscersi la natura normativa del decreto ministeriale in questione.

Infatti, dall'esame del contenuto del decreto impugnato, emerge che:

- le disposizioni ivi contenute sono destinate ad una generalità di destinatari (tutti coloro che esercitano l'attività di vendita al pubblico di carburante per autotrazione per uso civile), non essendo possibile, neppure *ex post* nel senso sopra chiarito, circoscrivere il novero dei soggetti ai quali esse si indirizzano;

- le prescrizioni in questione risultano dirette a regolare una serie indefinita di casi, dettando una disciplina generale valevole in via permanente, in assenza di qualsivoglia limite temporale di applicazione;

- diversamente da quanto sostenuto dall'Amministrazione resistente, non può negarsi che il D.M. di cui si discute innovi l'ordinamento giuridico atteso, per un verso, che la sua emanazione ha reso concretamente operativa la disciplina dettata

11. Conclusivamente il decreto impugnato, per i suoi contenuti, presenta tutti i caratteri di una fonte normativa.

Ne discende la violazione delle norme procedurali per la sua adozione, dettate dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988, essendo pacifico che, nel caso di specie, sono mancati sia la preventiva comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri (art. 17, comma 3), sia il parere preventivo del Consiglio di Stato (art. 17, comma 4).

Si deve, pertanto, concludere per la illegittimità del decreto in parola.

12. L'accoglimento del motivo comporta l'assorbimento degli ulteriori argomenti di gravame articolati dalle ricorrenti.

Infatti, l'ipotesi di mancata acquisizione del parere obbligatorio dà luogo a una situazione in cui il potere amministrativo non è stato ancora esercitato, sicché il giudice, anche ai sensi dell'art. 34, comma 2, c.p.a., non può fare altro che rilevare il relativo vizio e assorbire tutte le altre censure (*ex multis*, Consiglio di Stato sez. IV, 04/08/2023, n. 7534).

13. Avuto riguardo alla peculiarità della questione controversa, le spese di lite possono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il Decreto del Ministero delle Imprese e del Made in Italy del 31 marzo 2023.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Marianna Scali, Referendario