

Publicato il 23/02/2024

**N. 01806/2024REG.PROV.COLL.**  
**N. 09049/2023 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9049 del 2023, proposto da 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, n. 12;

*contro*

Fe.Gi.Ca. – Federazione Gestori Impianti Carburanti e Affini, F.I.G.I.S.C. – Federazione Italiana Gestori Impianti Stradali Carburanti, Denise Francesco, Lario Gestioni S.a.s. di Nicola Varalli & C., Loto Petroli S.r.l., Omnia Service di Roberto di Vincenzo & C. S.a.s., rappresentati e difesi dagli avvocati Ernesto Stajano, Enrico Campagnano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, non costituita in giudizio;

*nei confronti*

Signor Alessandro Gerolini e signor Alessio Alessandri, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 16777/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di FE.GI.CA. – Federazione Gestori Impianti Carburanti e Affini e di F.I.G.I.S.C. – Federazione Italiana Gestori Impianti Stradali Carburanti e di Denise Francesco e di Lario Gestioni S.a.s. di Nicola Varalli & C. e di Loto Petroli S.r.l. e di Omnia Service di Roberto di Vincenzo & C. S.a.s.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2024 il Cons. Giovanni Pascuzzi e uditi per le parti gli avvocati dello Stato Antonio Grumetto, Ernesto Stajano e Enrico Campagnano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. Con ricorso del 2023 FE.GI.CA. (Federazione Gestori Impianti Carburanti e Affini), F.I.G.I.S.C. (Federazione Italiana Gestori Impianti Stradali Carburanti), l'impresa individuale Denise Francesco, la società Lario Gestioni s.a.s. di Nicola Varalli & C., la società Loto Petroli s.r.l. e la società Omnia service di Roberto Di Vincenzo & C. s.a.s. hanno chiesto al Tar per il Lazio l'annullamento:

- del decreto del Ministero delle Imprese e del Made in Italy del 31 marzo 2023, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 118 del 22 maggio 2023, recante *«Modalità dell'obbligo di comunicazione dei prezzi praticati dagli esercenti l'attività di vendita al pubblico di carburante per autotrazione»;*
- di ogni atto presupposto, consequenziale o comunque connesso rispetto a quello impugnato.

2. In punto di fatto le parti ricorrenti esponevano alcune circostanze di seguito sintetizzate:

- a partire dagli anni 2009-2010, il settore della distribuzione al dettaglio di carburante per autotrazione è stato oggetto di una serie di interventi normativi volti a favorire la più ampia diffusione e trasparenza sull'intero territorio nazionale delle informazioni relative ai prezzi dei carburanti praticati dai distributori;

- tra tali interventi normativi figurano: la legge 23 luglio 2009, n. 99, art. 51, comma 1 (*«Misure per la conoscibilità dei prezzi dei carburanti»*); il decreto del MISE del 15 ottobre 2010 recante *«Prezzi di vendita al pubblico dei carburanti per autotrazione»*, modificato dal decreto del MISE del 17 gennaio 2013; l'art. 19 del decreto-legge del 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 (con il quale è stato demandato ad uno o più decreti del MISE il compito di definire le modalità attuative dell'obbligo generale previsto dall'art. 15, comma 5, del Codice del Consumo relativo alla pubblicizzazione su cartellonistica dei prezzi praticati presso ogni punto vendita di carburanti); il decreto ministeriale del 17 gennaio 2013 (*«Modalità attuative delle disposizioni in materia di pubblicità dei prezzi praticati dai distributori di carburanti per autotrazione, di cui all'articolo 15, comma 5, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e di cui all'articolo 19 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1»*);

- da ultimo è stato emanato il decreto-legge 14 gennaio 2023, n. 5 recante *«Disposizioni urgenti in materia di trasparenza dei prezzi dei carburanti e di rafforzamento dei poteri di controllo del Garante per la sorveglianza dei prezzi, nonché di sostegno per la fruizione del trasporto pubblico»*, convertito con modificazioni dalla legge 10 marzo 2023, n. 23;

- l'articolo 1 dell'appena citato d.l. 5/2023 così recita (con le modifiche introdotte dalla legge di conversione):

*«2. 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 di vendita al pubblico di carburante per autotrazione 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. (omissis). 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 cartelloni contenenti le informazioni di cui al comma 3 sono definite con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, da adottare entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. 3. Gli esercenti l'attività di vendita al pubblico di carburante per autotrazione, compresi quelli operanti lungo la rete autostradale, espongono con adeguata evidenza cartelloni riportanti i prezzi medi di riferimento definiti ai sensi del comma 2.

4. In caso di violazione degli obblighi di comunicazione, come specificati dal decreto emanato ai sensi del comma 2, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200 a euro 2.000, tenuto conto anche del livello di fatturato dell'esercente, per il giorno in cui la violazione si è consumata»;

- in attuazione della citata normativa è stato emanato il d.m. 31 marzo 2023 (impugnato) i cui articoli 3, 6 e 7 recitano:

«Art. 3. *Obbligo di comunicazione dei prezzi*

1. *L'obbligo di comunicazione al Ministero dei prezzi di vendita al pubblico praticati da ogni singolo impianto di distribuzione di carburanti per autotrazione per uso civile, di cui all'art. 51 della legge n. 99/2009, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 5/2023, sussiste con riferimento:*

a) *alla comunicazione iniziale di apertura di nuovo impianto;*

b) *alla comunicazione, preventiva o almeno contestuale all'applicazione, di tutte le variazioni, in aumento o in diminuzione, del prezzo praticato rispetto all'ultimo prezzo comunicato e, comunque, con frequenza settimanale, anche in assenza di variazioni di prezzo, entro l'ottavo giorno dall'ultima comunicazione inviata.*

2. *L'obbligo di comunicazione di cui al comma 1 sussiste per la vendita effettuata mediante modalità self service; ove non sia presente e operativa tale forma di vendita, l'obbligo di comunicazione va riferito alla vendita in modalità servito.*

(omissis)

*Art. 6. Elaborazione e pubblicazione dei prezzi medi.*

*1. Ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge, il Ministero riceve le comunicazioni dei prezzi, ai sensi degli articoli 2 e 3, elabora i dati e calcola la media aritmetica, su base regionale e delle province autonome, dei prezzi comunicati dagli esercenti l'attività di vendita al pubblico di carburante per autotrazione in impianti situati fuori della rete autostradale, nonché la media aritmetica, su base nazionale, di quelli comunicati dagli esercenti operanti lungo la rete autostradale, curandone quindi la pubblicazione con frequenza giornaliera, a partire dal 1° agosto 2023, entro le ore 8,30 in apposita sezione del proprio sito internet, in formato aperto ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera l-bis), del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.*

*(omissis)*

*Art. 7. Caratteristiche e modalità di esposizione dei cartelloni contenenti i prezzi medi.*

*1. Gli esercenti l'attività di vendita al pubblico di carburante per autotrazione, compresi quelli operanti lungo la rete autostradale, espongono con adeguata evidenza un cartellone riportante i rispettivi prezzi medi, di cui all'art. 6, relativi alle tipologie di carburanti disponibili presso il proprio punto vendita, assicurandone l'aggiornamento con frequenza giornaliera.*

*2. A decorrere dal 1° agosto 2023, gli esercenti espongono i prezzi medi entro le ore 10,30 se l'orario di apertura è precedente o contestuale alle ore 8,30; qualora l'orario di apertura sia successivo alle ore 8,30, gli esercenti espongono i prezzi medi entro le due ore successive all'apertura; in caso di apertura 24 ore su 24 gli esercenti espongono i prezzi medi entro le ore 10,30.*

*3. Il cartellone riportante i prezzi medi deve essere esposto all'interno dell'area di rifornimento, nel rispetto delle condizioni di sicurezza, in modo da garantirne adeguata visibilità.*

*4. Il cartellone reca apposita indicazione che i valori in esso presenti sono riferiti ai prezzi medi; la dimensione dei caratteri usati è determinata in modo da garantirne la visibilità in condizioni di sicurezza assicurando una dimensione minima pari a 12 cm in altezza.*

*5. I prezzi medi, di cui all'art. 6, sono esposti secondo il seguente ordine dall'alto verso il basso: gasolio, benzina, GPL, metano; sono esposti in euro per il litro o in euro per*

*chilogrammo per il metano, indicando, con pari dimensione, le cifre decimali fino alla terza».*

3. Le parti ricorrenti hanno impugnato il d.m. 31 marzo 2023 ritenendo che lo stesso presenti le criticità di seguito sintetizzate:

- il prezzo medio esposto quotidianamente presso il punto vendita è un dato, come confermato dall'AGCM, del tutto inutile se non controproducente a livello concorrenziale;
- tale dato genera confusione nella misura in cui, in aggiunta ai cartelloni visibili dalla carreggiata stradale contenenti i prezzi praticati con modalità self-service (o servito), dovranno essere esposti, in difetto di abrogazione del d.m. del 17 gennaio 2013 (pubblicato in Gazz. Uff., 25 marzo 2013, n. 71): a) il prezzo praticato, b) il differenziale in aumento tra le due modalità di erogazione praticate, c) il prezzo finale per la modalità servito, d) il prezzo finale per la modalità self, e) ulteriori cartelli all'interno dell'area di rifornimento indicanti, con cadenza quotidiana, il nuovo prezzo medio regionale (nazionale in autostrada) per ciascun prodotto offerto;
- l'esposizione quotidiana del prezzo medio non soltanto è palesemente inutile per i consumatori ma genera concreti rischi di "cartello" tra gli operatori in danno dell'utenza;
- la media aritmetica, così come declinata dall'art. 6 del d.m., a causa della mancata verifica delle rilevazioni rischia di determinare un'oscillazione fuorviante;
- l'obbligo di comunicare la diminuzione del prezzo non agevola i consumatori sotto alcun profilo, imponendo agli operatori di trasmettere una mole significativa e insensata di informazioni;
- i termini di adeguamento per l'obbligo di comunicazione dei prezzi in diminuzione (24 luglio 2023) ed esposizione del prezzo medio regionale (1° agosto 2023) violano i principi di gradualità e proporzionalità, da sempre utilizzati nella materia in esame, che continua ad essere l'unica in cui vi è un così stringente sistema di monitoraggio;

- sotto il profilo sanzionatorio, l'art. 1, comma 4, d.l. n. 5/2023 - in sede di conversione - ha previsto l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria (da euro 200 a euro 2.000) per la violazione degli obblighi di comunicazione e di esposizione, commisurata al livello di fatturato dell'esercente, ignorando quanto disposto dall'art. 18, comma 10, d.p.r. del 29/09/1973 n. 600 in materia di contabilità semplificata per i distributori di carburante, per i quali ai fini dell'ammissione ai regimi semplificati di contabilità *«i ricavi percepiti si assumono al netto del prezzo corrisposto al fornitore dei predetti beni»*.

4. A sostegno dell'impugnativa avverso il d.m. 31 marzo 2023 venivano formulati i seguenti motivi di ricorso:

I. Invalidità autonoma del d.m. Violazione e falsa applicazione dell'art. 17, commi 3 e 4, l. 23 agosto 1988, n. 400.

Si sosteneva che il d.m. è stato adottato in assenza del preventivo parere obbligatorio del Consiglio di Stato e della prescritta comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri.

II. Invalidità derivata del d.m. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 3, 3-bis, 4, d.l. 14 gennaio 2023, n. 5, convertito con l. 10 marzo 2023, n. 23, per violazione dell'art. 77, c. 2, Cost. per difetto dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza.

Si sosteneva che il d.l. n. 5/2023, al pari del d.m. attuativo, è inficiato in radice dall'assoluta insussistenza del presupposto logico-giuridico posto a sostegno dell'intervento emergenziale unitariamente considerato, ossia la straordinaria necessità e urgenza che deve giustificare il ricorso allo strumento del decreto-legge ai sensi dell'art. 77, c. 2, Cost. Si chiedeva di rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 1, c. 2, 3, 3-bis, 4, d.l. n. 5/2023, convertito in legge 10 marzo 2023, n. 23, per la violazione dell'art. 77, c. 2, Cost. per difetto dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza.

III. Invalidità autonoma del d.m. 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.

Si sosteneva che l'onere di pubblicizzazione giornaliera dei prezzi medi è obiettivamente sproporzionato rispetto al fine perseguito e gravemente ingiusto a danno di operatori che agiscono in regime di libera concorrenza e che già sono sottoposti ad un dovere di informativa completa presso il punto vendita.

IV. Invalidità derivata dell'art. 7 del d.m. 22 maggio 2023 per illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 3, del d.l. 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.

Si sosteneva che:

- mentre il decreto-legge nulla dice sulla frequenza dell'esposizione (oggetto del precedente motivo), l'oggetto dell'obbligo di pubblicità (ossia il prezzo medio), è quindi direttamente contemplato dal testo normativo primario, che sembra qualificabile, quantomeno in parte qua, come legge-provvedimento e dunque sottoposta al peculiare vaglio di costituzionalità elaborato dalla Consulta;
- il decreto-legge difetta dell'astrattezza e impone ai soli esercenti l'attività di vendita al dettaglio di carburante per autotrazione per uso civile gravosi obblighi di comunicazione e di esposizione dei prezzi;
- il procedimento legislativo sembra essere stato scelto proprio al fine di eludere la fisiologica natura partecipativa del procedimento amministrativo nei confronti dei soggetti interessati, determinando altresì una ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento a danno di una sola categoria di

operatori (i distributori di carburante) in regime di libera concorrenza rispetto ad altri soggetti economici nelle medesime condizioni;

- il che comporta la violazione anche degli artt. 24 e 111 Cost., nella misura in cui l'adozione dell'atto legislativo in questione è volta irrimediabilmente ad eludere il diritto di difesa dei soggetti interessati;

- anche laddove il d.l. non dovesse essere qualificato quale legge-provvedimento, lo stesso sarebbe in ogni caso costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 e 41 Cost.;

- a conforto della tesi dell'irrazionalità della misura contenuta nel d.l. si può citare quanto affermato dal Presidente dell'AGCM nell'audizione parlamentare convocata in sede di discussione della legge di conversione del d.l.;

- le medesime considerazioni svolte in relazione all'obbligo di esposizione del pezzo medio regionale valgono altresì in ordine al parametro nazionale, che ai sensi dell'art. 1, cc. 2 e 3, d.l. e degli art. 6, cc. 1 e art. 7, d.m. deve essere pubblicizzato dai distributori operanti lungo la rete autostradale.

V. Invalidità derivata dell'art. 3, c. 1, lett. b), del d.m. 22 maggio 2023 per illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.l. 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 comunicazione al Ministero delle variazioni in diminuzione dei prezzi praticati. Eccesso di potere per illogicità manifesta e disparità di trattamento.

Si sosteneva che:

- l'imposizione dell'obbligo di comunicazione anche della diminuzione del prezzo risulta incostituzionale per violazione dei principi di ragionevolezza e non arbitrarietà oltre che di libera concorrenza;

- risulta altresì viziato in via derivata il d.m. che mutua il citato vizio direttamente dal d.l. convertito.

Si chiedeva, quindi, di rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 1, c. 2, d.l. nella parte in cui impone l'obbligo di comunicazione al Ministero anche delle variazioni in diminuzione dei prezzi dei carburanti, per violazione degli artt. 3 e 41 Cost.

VI. Invalidità derivata dell'art. 8, c. 1, del d.m. 22 maggio 2023. Violazione e falsa applicazione dell'art. 41, Cost. Violazione dei principi di ragionevolezza e non arbitrarietà di cui all'art. 3, Cost. in relazione alla sanzione della sospensione temporanea dell'attività. Violazione del principio di proporzionalità e adeguatezza della sanzione.

Si sosteneva che il d.m. e il d.l. n. 5/2023 appaiono altresì illegittimi per violazione degli artt. 41 e 3 Cost., in relazione alla misura della sanzione della chiusura temporanea degli impianti, manifestamente incongrua e sproporzionata rispetto alle violazioni sanzionate. Si chiedeva di rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 1, c. 4, d.l. n. 5/2023 per violazione degli artt. 3 e 41 Cost. in relazione alla misura della sanzione della sospensione temporanea dell'attività.

VII. Invalidità autonoma del dm. Violazione dei principi di 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.

Si sosteneva che il d.m. 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”.

5. Si costituiva in giudizio il Ministero delle Imprese e del Made in Italy chiedendo il rigetto del ricorso.

6. Con sentenza n. 16777/2023 il Tar per il Lazio ha accolto il ricorso, annullando, per l'effetto, il decreto del Ministero delle Imprese e del Made in

Italy del 31 marzo 2023.

6.1 In particolare il primo giudice ha ritenuto fondato il primo motivo di ricorso (con la quale si lamentava l'omessa preventiva trasmissione del testo del decreto al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Consiglio di Stato ai fini del parere obbligatorio) sulla base delle seguenti considerazioni:

- l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Ad. Plen. 4 maggio 2012, n. 9) ha affermato che, in assenza di una previsione legislativa specificamente derogatoria, il governo o i ministri non possono esercitare la funzione normativa con una procedura diversa da quella prevista dall'art. 17 della legge n. 400/1988: *«deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti 'atipici', di natura non regolamentare, specie laddove la norma che attribuisce il potere normativo nulla disponga (come in questo caso) in ordine alla possibilità di utilizzare moduli alternativi e diversi rispetto a quello regolamentare tipizzato dall'art. 17 legge n. 400 del 1988»;*
- con tale arresto il Consiglio di Stato ha, quindi, negato l'ipotizzabilità di atti normativi ministeriali non riconducibili alle categorie di regolamenti previsti 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;

- la verifica circa la natura giuridica del decreto ministeriale in considerazione va condotta privilegiando il criterio sostanziale di identificazione degli atti normativi, incentrato sulla natura intrinseca delle prescrizioni contenute nell'atto, le quali, per essere normative, devono possedere i seguenti caratteri: generalità, astrattezza, innovatività;

- nel caso di specie, deve riconoscersi la natura normativa del decreto ministeriale in questione;

- 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, 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; - non può negarsi che il d.m. di cui si discute innanzi l'ordinamento giuridico atteso, per un verso, che la sua emanazione ha reso concretamente operativa la disciplina dettata dalla norma primaria, che altrimenti sarebbe rimasta inoperante; per l'altro, che esso ha introdotto, con carattere di stabilità, una serie di regole (aventi carattere giuridico piuttosto che tecnico) prima inesistenti (in quanto non contenute nel d.l. n. 5/2023),

con le quali è stata completata una disciplina che la disposizione legislativa lasciava parzialmente incompiuta: si pensi, a titolo di esempio, alle prescrizioni del decreto che individuano la portata dell'obbligo di comunicazione ("l'obbligo sussiste per la vendita effettuata mediante modalità self service; ove non sia presente e operativa tale forma di vendita, l'obbligo di comunicazione va riferito alla vendita in modalità servito ") e a quelle che introducono l'obbligo di aggiornare con frequenza "giornaliera" i cartelloni riportanti i prezzi medi;

- la circostanza che le regole dettate dal decreto ministeriale abbiano carattere attuativo ed integrativo rispetto alle previsioni stabilite dalla fonte primaria non è, dunque, una ragione sufficiente per negare il carattere comunque innovativo delle prescrizioni in esso contenute;

- non può assumere rilevanza la circostanza secondo cui la fonte primaria non ha previsto l'obbligo di pubblicare il d.m. nella Gazzetta Ufficiale: la previsione o meno dell'obbligo di pubblicazione (che per i regolamenti è prescritto in via generale dall'art. 17, comma 4, della legge n. 400/88) non può assumere valore esclusivo nel distinguere tra atti normativi e non normativi in quanto nella Gazzetta Ufficiale sono pubblicati anche atti non normativi, sicché non appare corretto far discendere la qualificazione dell'atto come normativo dall'esistenza di uno specifico obbligo di pubblicazione (peraltro, nel caso di specie, il d.m. è stato pubblicato in G.U.).

6.2 Il Tar, in conclusione, ha ritenuto che il decreto impugnato, per i suoi contenuti, presenta tutti i caratteri di una fonte normativa. Di qui 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), e la conseguente illegittimità del decreto in parola.

7. Avverso la sentenza del Tar per il Lazio n. 16777/2023 ha proposto appello il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, per i motivi che saranno più

avanti esaminati.

8. Si sono costituiti in giudizio FE.GI.CA. (Federazione Gestori Impianti Carburanti e Affini) F.I.G.I.S.C. (Federazione Italiana Gestori Impianti Stradali Carburanti), l'impresa individuale Denise Francesco, la società Lario Gestioni s.a.s. di Nicola Varalli & C., la società Loto Petroli s.r.l. e la società Omnia service di Roberto Di Vincenzo & C. s.a.s. chiedendo il rigetto dell'appello.

Con memoria ex art. 101, c. 2, c.p.a. le stesse parti hanno riproposto i motivi e le eccezioni non esaminati o dichiarati assorbiti a valere anche come appello incidentale.

9. Con ordinanza n. 4814/2023 la Sezione ha sospeso l'esecutività della sentenza impugnata.

10. All'udienza dell'8 febbraio 2024 l'appello è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. Il primo motivo di appello del Ministero delle Imprese e del Made in Italy è rubricato: Erroneità della sentenza – Violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 17, comma 3 e 4 della legge 23 agosto 1988 n. 400 – Natura non regolamentare del decreto impugnato – Sulla natura meramente tecnica delle prescrizioni ivi contenute.

1.1 Sotto un primo profilo il Ministero critica la sentenza nella parte in cui fa derivare la natura regolamentare del citato d.m. sulla base del suo carattere innovativo dell'ordinamento giuridico, sostenendo che:

- il decreto ministeriale non è dotato della forza giuridica idonea ad innovare l'ordinamento;

- come emerge chiaramente dalla lettura delle disposizioni di rango primario (articolo 1, commi 2-5, del decreto-legge n. 5/2023) tutti gli obblighi posti in capo al gestore sono già definiti a livello di norma primaria, sicché il decreto ministeriale oggetto di impugnazione non potrebbe in ogni caso avere portata innovativa sul punto;

- il contenuto del decreto impugnato costituisce l'applicazione di un precetto già delimitato dal legislatore primario, indicando le modalità di attuazione del precetto stesso, così come, in ipotesi, avrebbe potuto fare (in assenza ulteriori indicazioni nella disposizione di legge) una circolare;
- il d.l. n. 5 del 2023 all'art. 1 comma 2 prevede che *«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 cartelloni contenenti le informazioni di cui al comma 3 sono definite con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, da adottare entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;*
- nell'affidare ad un decreto ministeriale il mero compito di specificare le modalità di comunicazione dei prezzi praticati e delle modalità di esposizione dei cartelloni contenenti le informazioni relative al prezzo medio (regionale o nazionale) elaborato dal Ministero sulla base dei dati comunicati da chiunque eserciti l'attività di vendita al pubblico di carburante per autotrazione per uso civile, la fonte primaria ha esclusivamente individuato la necessità di emanare un d.m. di specificazione delle modalità applicative degli obblighi ivi previsti;
- se ne ricava quindi un indice univoco a favore della classificazione del d.m. del 31 marzo 2023 come atto amministrativo generale e non come regolamento ministeriale;
- il d.m. 31 marzo 2023, in altre parole, non innova l'ordinamento giuridico e pertanto non può essere considerato un regolamento;
- l'obbligo di comunicazione, anche dei prezzi in diminuzione, nonché l'obbligo di esposizione dei cartelloni riportanti i prezzi medi di riferimento (quindi i precetti innovativi dell'ordinamento) sono già previsti dal d.l. n. 5 del 2023, mentre il d.m. 31 marzo 2023 si limita a stabilire soltanto le modalità tecniche per l'adempimento di tali obblighi;
- non vi è alcuna novità dell'ordinamento quanto agli obblighi gravanti sugli esercenti degli impianti, dato che gli obblighi di comunicazione e di

esposizione sono previsti dalla fonte primaria;

- il d.m. si limita a prevedere l'oggetto e le modalità di comunicazione dei dati (relativi al prezzo del carburante in modalità self-service ove praticata), stabilendo che, per quanto riguarda la comunicazione dei dati, essa deve avvenire esclusivamente con modalità telematiche mediante utilizzo dell'applicativo disponibile sul servizio telematico accessibile, previa autenticazione, all'indirizzo internet <https://carburanti.mise.gov.it>;

- con riferimento all'obbligo di esposizione dei prezzi medi, il d.m. in questione stabilisce invece il termine ultimo dell'obbligo di esposizione (entro le 10:30 in caso di orario di apertura prima delle 8:30, alle 8:30 o con orario continuato; entro due ore dall'apertura negli altri casi);

- ragion per cui deve ritenersi che la fonte primaria abbia previsto l'obbligo di esposizione, mentre il d.m. individua il termine entro il quale tale obbligo deve essere adempiuto ed oltre il quale può essere ritenuta sussistente la violazione dello stesso;

- inoltre nel d.m. si prevedono le caratteristiche dell'esposizione dei prezzi medi, stabilendosi che gli stessi devono essere esposti all'interno dell'area di rifornimento, nel rispetto delle condizioni di sicurezza, in modo da garantirne adeguata visibilità; avere una dimensione minima pari a 12 cm in altezza e seguire un certo ordine (dall'alto verso il basso: gasolio, benzina, GPL, metano) e secondo una specifica unità di misura (in euro per il litro o in euro per chilogrammo per il metano, indicando, con pari dimensione, le cifre decimali fino alla terza);

- anche sotto questo aspetto, pertanto, l'articolo 7 del d.m. 31 marzo 2023 è una mera specificazione della disposizione normativa di cui all'articolo 1, comma 3 del d.l. n. 5/2023, che già individua l'obbligo di esposizione "con adeguata evidenza" dei "cartelloni riportanti i prezzi medi di riferimento definiti ai sensi del comma 2";

- nel caso di specie l'obbligo di comunicazione dei dati e l'obbligo di esposizione dei prezzi medi è posto direttamente dalla norma primaria,

mentre solo gli aspetti di dettaglio, relativi alla modalità di comunicazione e di esposizione, sono fissati in un provvedimento amministrativo di carattere generale (*melius*: di carattere collettivo perché riferito a soggetti determinati o determinabili a priori, arg. ex Consiglio di Stato Ad Plen n. 5 del 2019, §24);

- le medesime considerazioni possono essere effettuate con riferimento all'articolo 8 del decreto ministeriale, che si limita ad attuare il precetto di cui all'articolo 1, comma 4 del d.l. 5 del 2023, individuando esclusivamente (commi 2 e seguenti) i casi in cui il mancato adempimento all'obbligo di aggiornamento del cartello possa costituire condotta sanzionabile;

- non coglie nel segno il precedente giurisprudenziale (sentenza del Tar per il Lazio, sez. II-bis n. 11452/2017) richiamato dal primo giudice;

- in quella occasione, infatti, il Tar del Lazio aveva annullato il d.m. 272 del 13 novembre 2014 del Ministero dell'ambiente, in quanto avente atto di natura regolamentare non sottoposto al procedimento di cui all'articolo 17 della legge 400/1988;

- ciò che era contestato, però, era l'introduzione nel summenzionato di "vere e proprie norme giuridiche, individuando i presupposti dell'obbligo di presentazione della relazione di riferimento, all'articolo 3, la tempistica per la presentazione della relazione, all'articolo 4, i contenuti minimi della relazione, all'articolo 5.";

- nel caso di specie non ricorre invece nessuna di tali ipotesi, in quanto è la norma primaria ad avere individuato i presupposti dell'obbligo di comunicazione del prezzo medio, dell'obbligo di esposizione del prezzo, e dei suoi contenuti minimi;

- ciò che è demandato al d.m. e che dallo stesso è stato effettivamente specificato, sono esclusivamente le modalità di conformazione ai precetti individuati dalla normativa primaria, e nulla più;

- del resto, anche a voler considerare la materia degli obblighi di comunicazione dei prezzi e delle sanzioni relative alla sua violazione come soggetta alla riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., è noto che la stessa è intesa

quale riserva relativa; essa tollera maggiori margini di integrazione da parte di fonti secondarie (Corte cost. n. 5 del 2021) purché gli elementi essenziali dell'obbligo imposto, delle cause di giustificazione e della misura della sanzione siano contenuti nella legge; sicché è ben possibile che elementi di dettaglio siano fissati in un provvedimento amministrativo generale (oltre che in un regolamento).

1.2 Sotto un diverso profilo l'appellante sostiene che:

- ulteriore ragione a sostegno della natura amministrativa del decreto ministeriale oggetto di impugnazione sta nella sua sovrapponibilità (in quanto a contenuti) con il precedente decreto del Ministero dello sviluppo economico del 15 ottobre 2010, così come modificato dal decreto ministeriale 17 gennaio 2013, atti che – proprio in virtù della loro chiara natura non regolamentare – non hanno seguito l'iter di cui all'articolo 17 della legge 400/1988, pur essendo stati oggetto di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale;
- tale scelta non è stata all'epoca sindacata;
- il decreto oggetto di censura si pone in continuità con i precedenti decreti ministeriali di individuazione della disciplina tecnica di attuazione della normativa primaria che prescriveva l'obbligo di comunicazione dei prezzi dei carburanti;
- l'art. 51, commi 1 e 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99 introducevano *«al fine di favorire la più ampia diffusione delle informazioni sui prezzi dei carburanti praticati da ogni singolo impianto di distribuzione di carburanti per autotrazione sull'intero territorio nazionale»*, l'obbligo per *«chiunque eserciti l'attività di vendita al pubblico di carburante per autotrazione per uso civile di comunicare al Ministero dello sviluppo economico i prezzi praticati per ogni tipologia di carburante per autotrazione commercializzato»*, ed affidavano a un decreto del Ministro dello sviluppo economico (da emanarsi entro sei mesi dalla entrata in vigore della norma, non entro 15 giorni come accaduto con il d.m. del 2023) il compito di individuare *«secondo criteri di gradualità e sostenibilità le decorrenze dell'obbligo»* e definire *«i criteri e le modalità per la comunicazione delle informazioni di prezzo da parte dei gestori degli impianti, per l'acquisizione ed il trattamento dei suddetti prezzi dei*

*carburanti, nonché per la loro pubblicazione sul sito internet del Ministero medesimo ovvero anche attraverso altri strumenti di comunicazione atti a favorire la più ampia diffusione di tali informazioni presso i consumatori»;*

- in attuazione delle disposizioni di cui al citato articolo 51 della legge 23 luglio 2009, n. 99, venne adottato il decreto del Ministro dello sviluppo economico 15 ottobre 2010 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 277 del 26 novembre 2010), poi modificato con successivo decreto del Ministro dello sviluppo economico 17 gennaio 2013 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 63 del 15 marzo 2013 e recante «*Modifiche ed integrazioni al decreto 15 ottobre 2010 concernente comunicazione e pubblicazione dei prezzi di vendita al pubblico dei carburanti per autotrazione, ai sensi dell'art. 51 della legge 23 luglio 2009, n. 99*»);

- alcune tra le disposizioni di cui al d.m. 31 marzo 2023 ritenute di natura regolamentare da parte del Tar Lazio erano già presenti sostanzialmente nella medesima formulazione nel precedente d.m. 15 ottobre 2010 (a tal fine viene riportata una tabella di confronto delle disposizioni a contenuto sostanzialmente analogo dei due decreti quanto, ad esempio, alla limitazione della comunicazione dei dati al prezzo della erogazione alla pompa in modalità self service);

- a ciò si aggiunga che l'obbligo di aggiornare giornalmente i cartelli deriva dalla necessità di esporre il prezzo medio di riferimento e tale prezzo medio di riferimento varia giorno per giorno in ragione dell'obbligo di comunicazione (previsto dal d.l.) di tutte le variazioni nel momento in cui vengono praticate (sia in aumento, come era previsto in base al d.m. 2010, ma anche in diminuzione), sicché la modifica del prezzo da parte di un solo gestore determina la modifica del prezzo medio, con la conseguenza che questo va aggiornato (e quindi esposto) ogni giorno.

1.3 L'appellante si sofferma inoltre sulla valutazione di carattere sostanziale delle disposizioni del decreto sostenendo che:

- la pronuncia è errata per aver annullato il decreto impugnato nella sua interezza, senza aver effettuato una concreta analisi delle disposizioni ivi

contenute;

- per come motivata, infatti, la pronuncia sembra essere indirizzata all'intero d.m., come se tutte le sue disposizioni avessero natura normativa;
- il d.m. 31 marzo 2023, invero, prevede non solo l'obbligo di comunicazione dei prezzi dei carburanti anche in caso di diminuzione nonché l'obbligo di esposizione dei prezzi medi elaborati dal Ministero, ma anche l'obbligo di comunicazione dell'apertura di un nuovo impianto nonché l'obbligo (già previsto dalla disciplina precedente) di comunicazione delle variazioni di prezzo in aumento e di comunicazione settimanale dei prezzi anche in caso di assenza di variazione;
- la dichiarazione di illegittimità dell'intero d.m. per violazione delle norme sulla adozione dei regolamenti ministeriali non può che essere censurata per non aver distinto tra disposizioni aventi (in ipotesi) carattere normativo e disposizioni di natura puramente tecnica che, per la loro intrinseca natura – si ripete – non necessitavano dell'iter procedimentale indicato in sentenza;
- in altre parole, partendo dalla premessa di dover effettuare una valutazione di carattere sostanziale per vagliare la natura delle disposizioni ivi contenute (cfr. par. 9 ove si legge: «*La verifica circa la natura giuridica del decreto ministeriale in considerazione va condotta privilegiando il criterio sostanziale di identificazione degli atti normativi (cfr. Consiglio di Stato sez. VI, 30/11/2016, n. 5035), incentrato sulla natura intrinseca delle prescrizioni contenute nell'atto*»), il Tar annulla il decreto nella sua integrità, senza effettuare una disamina delle singole prescrizioni senza avere riguardo quindi alla sostanza delle singole regole;
- a mero titolo esemplificativo si richiamano gli articoli 5 e 6 del d.m. recanti mere indicazioni delle modalità di pubblicazione dei prezzi, che chiariscono le modalità di adempimenti del Ministero alle prescrizioni di legge, o le disposizioni di cui all'articolo 7 inerenti le dimensioni dei cartelli, previsioni a carattere evidentemente non normativo;
- le previsioni contenute nel decreto richiamate nella motivazione della sentenza non possono che considerarsi mere indicazioni delle modalità

operative di adempimento ad obblighi già individuati nella norma primaria;

- in ogni caso, non può revocarsi in dubbio che la disposizione inerente le misure ed il posizionamento dei cartelli abbiano esclusivamente carattere tecnico di specificazione del requisito – già chiaramente richiesto dalla disposizione di legge – della “adeguata evidenza” e come tali sicuramente erano prive di contenuto innovativo dell’ordinamento; ed invece il Tar ha ritenuto di annullare tutto il d.m. impugnato.

2. Il secondo motivo di appello del Ministero delle Imprese e del Made in Italy è rubricato: Erroneità della sentenza – Violazione e/o falsa applicazione dell’articolo 17, comma 3 e 4 della legge 23 agosto 1988 n. 400 – Su carattere atipico del decreto impugnato rispetto al modello regolamentare.

Si sostiene che:

- anche ove si volesse aderire alla impostazione della sentenza gravata con riferimento alle disposizioni del d.m. impugnato ritenute a carattere normativo, il Tar non ha tenuto in debita considerazione che, contrariamente a quanto affermato, il legislatore nel caso di specie ha tipizzato un procedimento alternativo a quello di cui all’articolo 17 della legge 400/1988 per l’adozione di un vero e proprio regolamento ministeriale;

- l’articolo 1, comma 2, del decreto-legge 14 gennaio 2023, n. 5 prevede, come si è detto: *«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 cartelloni contenenti le informazioni di cui al comma 3 sono definite con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, da adottare entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;*

- è evidente, quindi, che la stessa legge abbia tipizzato un procedimento che, per i termini stringenti di emanazione del decreto ministeriale (15 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione del d.l.) era evidentemente incompatibile con quello dell’articolo 17 della legge 400/1988 (che prevede come noto la deliberazione del Consiglio dei Ministri e l’acquisizione del

parere del Consiglio di Stato, che ha a disposizione, come noto 45 giorni di tempo per la formulazione del parere);

- ciò che viene riconosciuto pacificamente dalla giurisprudenza come procedimento alternativo a quello indicato dall'articolo 17 della legge 400/1988 è la sussistenza di una diversità procedimentale dal modello tipico di regolamento;

- ma ai fini di tale diversità deve ritenersi sufficiente (come nel caso di specie) anche una mera diversa disciplina sui profili temporali di emanazione dell'atto;

- del resto, se la norma primaria avesse voluto demandare la sua integrazione ad un atto secondario di natura regolamentare, avrebbe certamente richiamato i termini della l. 400/1988, anziché indicare un differente ed alternativo procedimento di adozione dell'atto amministrativo.

3. Le parti appellate contestano la solidità delle censure prospettate dal Ministero, sottolineando la correttezza delle conclusioni raggiunte dal primo giudice.

4. L'appello del Ministero è fondato per quanto di ragione.

Si ripropone il tema della distinzione tra atti generali amministrativi e atti aventi natura propriamente regolamentare ed è notorio che svariati decreti ministeriali, per quanto atti generali, possono avere natura non regolamentare.

La qualificazione dell'atto è determinante per individuare le regole da applicare in tema di competenza alla sua adozione, di procedimento da seguire, del relativo regime di impugnazione.

L'atto amministrativo generale ed il regolamento non sono equivalenti, atteso che il primo, a differenza dell'altro, non pone alcuna disciplina generale e astratta dei rapporti giuridici e non innova l'ordinamento giuridico (Cons. Stato, sez. V, 16/10/1997, n. 1145).

Come chiarito da Cass. civile, sez. III, 22/02/2000, n. 1972, a differenza degli atti e provvedimenti amministrativi generali - che sono espressione di una semplice potestà amministrativa e sono rivolti alla cura concreta di interessi pubblici, con effetti diretti nei confronti di una pluralità di destinatari non

necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili - i regolamenti sono espressione di una potestà normativa attribuita all'Amministrazione, secondaria rispetto alla potestà legislativa, e disciplinano in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolazione attuativa o integrativa della legge, ma ugualmente innovativa rispetto all'ordinamento giuridico esistente, con precetti aventi i caratteri della generalità e dell'astrattezza.

Spesso la legge qualifica un atto dal procedimento e si tratta di decreto non avente natura regolamentare.

Nella specie i destinatari sono indeterminati, in una certa misura, per quanto si tratti di categoria estesa, determinabili a posteriori (come nei bandi di gara o nelle procedure concorsuali).

Soprattutto, il d.m. 31 marzo 2023 non innova una volta e per sempre l'ordinamento, ma si riserva di disciplinare singoli aspetti attuativi dettaglio, secondo le esigenze.

Il d.l. n. 5 del 2023 all'art. 1 comma 2 prevede che *«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 cartelloni contenenti le informazioni di cui al comma 3 sono definite con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, da adottare entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»*. Nell'affidare ad un decreto ministeriale il mero compito di specificare le modalità di comunicazione dei prezzi praticati e delle modalità di esposizione dei cartelloni contenenti le informazioni relative al prezzo medio (regionale o nazionale) elaborato dal Ministero sulla base dei dati comunicati da chiunque eserciti l'attività di vendita al pubblico di carburante per autotrazione per uso civile, la fonte primaria ha esclusivamente individuato la necessità di emanare un d.m. di specificazione delle modalità applicative degli obblighi ivi previsti. Esistono indici univoci a favore della classificazione del d.m. del 31 marzo 2023 come atto amministrativo generale e non come

regolamento ministeriale. Ad ulteriore conforto della conclusione raggiunta c'è la circostanza che la stessa fonte primaria ha tipizzato un procedimento con termini stringenti di emanazione del decreto ministeriale (15 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione del d.l.), termini peraltro incompatibili con quello previsto dall'articolo 17 della legge 400/1988.

Il d.m. 31 marzo 2023 non fa altro che riprodurre in larga misura i contenuti previsti dal d.l. n. 5/2023 (salvo alcuni aspetti che lo rendono illegittimo in parte qua, come si dirà più avanti) di cui costituisce una mera esplicitazione di modalità operative.

Come rilevato dall'appellante, il d.m. impugnato riproduce in larga parte anche un precedente d.m. del 2010 per il quale non era stata osservata la procedura di approvazione prevista dall'art. 17 della legge n. 400/1988.

Pertanto, dalla lettera della normativa primaria, si può concludere per la non necessaria sottoposizione al procedimento della norma di rango regolamentare.

4.1 In definitiva, quindi: il d.m. 31 marzo 2023 non ha natura regolamentare. Di conseguenza la relativa procedura di approvazione non ha violato i commi 3 e 4 dell'art. 17 della l. 400/1988.

5. Occorre ora analizzare i motivi assorbiti in primo grado e interamente riproposti dalla parte appellata.

6. In ordine logico conviene analizzare in via primaria i motivi nei quali si lamentano vizi propri (cioè: non derivati) del d.m. 31 marzo 2023.

7. Con il terzo motivo di ricorso in primo grado (riproposto in appello) le odierne parti appellate lamentano: Invalidità autonoma del d.m. 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 appellate sostengono che:

- il d.m. appare autonomamente illegittimo in parte qua per la manifesta violazione dei principi di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza in relazione all'art. 7, che impone la frequenza giornaliera, attraverso apposita cartellonistica che si aggiunge a quella già esistente, per l'adempimento dell'obbligo di esposizione del prezzo medio (regionale o nazionale) calcolato dal Ministero;
- tale frequenza non è presente nel d.l. sicché si tratta di un vizio autonomo del d.m.;
- in linea generale, è pacifico che le scelte discrezionali dell'Amministrazione *«(...) impingono nel merito dell'azione amministrativa e si sottraggono, pertanto, al sindacato del giudice amministrativo, salvo che non siano icu oculi manifestamente irragionevoli, irrazionali, arbitrarie o sproporzionate (...)»* (così, Cons. Stato, sez. IV, 05/01/2023, n.175);
- nel silenzio del decreto-legge, che si limita a prevedere un obbligo di esporre cartelloni riportanti il prezzo medio di riferimento senza specificazioni temporali, il d.m. prevede all'art. 7 che *«Gli esercenti l'attività di vendita al pubblico di carburante per autotrazione, compresi quelli operanti lungo la rete autostradale, espongono con adeguata evidenza un cartellone riportante i rispettivi prezzi medi, di cui all'art. 6, relativi alle tipologie di carburanti disponibili presso il proprio punto vendita, assicurandone l'aggiornamento con frequenza giornaliera»* (art. 7, comma 1);
- si tratta di un onere di pubblicizzazione obiettivamente sproporzionato rispetto al fine perseguito e gravemente ingiusto a danno di operatori che agiscono in regime di libera concorrenza e che già sono sottoposti ad un dovere di informativa completa presso il punto vendita;
- l'obbligo di esposizione giornaliero, per il tramite di cartellonistica aggiuntiva rispetto a quella già presente, di un "prezzo medio" che la stessa AGCM ha considerato inutile in sede di audizione, risulta una misura irrazionale e comprime inutilmente la libertà di iniziativa economica, tutelata dall'art. 41 Cost.;

- la *ratio* di una misura così onerosa poteva forse giustificarsi in un momento storico in cui il costo dei carburanti subiva, a livello mondiale, oscillazioni giornaliere estreme, assolutamente eccezionali e oramai ampiamente superate dagli accordi internazionali medio tempore intervenuti e dalla stabilizzazione del rapporto tra domanda e offerta;
- non vi è alcuna ragione logica o di mercato che possa giustificare un onere di esposizione e aggiornamento quotidiano del prezzo medio, atteso che non vi è un interesse effettivo per l'utente a conoscere, ogni giorno, quale sia il prezzo medio di un'area vasta centinaia di chilometri (Regione o addirittura Stato), in cui non vi è neppure concorrenza tra gli operatori;
- anziché procedere all'indispensabile bilanciamento tra l'interesse dei consumatori a beneficiare di un'informazione più trasparente e quello dei distributori a non subire compressioni della propria autonomia privata, il Ministero ha agito secondo una logica "politica", imponendo agli operatori un onere quotidiano da cui discende un adeguamento organizzativo e logistico ingiustificato, che comprime e aggrava inutilmente l'attività di impresa, in spregio all'art. 41 Cost. e ai principi basilari che devono conformare l'attività discrezionale dell'Amministrazione, che mai può trasmodare nell'arbitrio;
- tanto rilevato, se la pubblicazione giornaliera del prezzo medio da parte del MIMIT sul proprio sito istituzionale (art. 6, d.m.) pare giustificabile nell'ottica della trasparenza e conoscibilità a vantaggio dei consumatori, l'imposizione dell'esposizione del prezzo medio con cadenza giornaliera presso il distributore è una misura inutilmente sproporzionata e afflittiva nei confronti dei gestori;
- tale obbligo di esposizione non trova neppure un'adeguata giustificazione nel perseguimento di un interesse di rango costituzionale, in aperta violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e adeguatezza che devono ispirare l'esercizio dell'azione amministrativa.

8. Con il settimo motivo di ricorso in primo grado (riproposto in appello) le odierne parti appellate lamentano: Violazione dei principi di 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 appellate sostengono che:

- il d.m. gravato appare illegittimo anche in relazione alle tempistiche di adeguamento ai nuovi obblighi imposti agli esercenti l'attività di distribuzione di carburante, anch'esse manifestamente irragionevoli e insostenibili;
- nel totale silenzio del decreto-legge, il d.m. pubblicato in Gazzetta Ufficiale soltanto il 22 maggio 2023 impone all'art. 4, c. 1, l'obbligo di comunicazione delle variazioni dei prezzi anche in diminuzione a decorrere dal 24 luglio 2023, facendo poi decorrere all'art. 7, c. 2, la pubblicizzazione del prezzo medio dal 1° agosto 2023;
- per effetto di tali prescrizioni gli esercenti sono soggetti ad oneri che, oltre ad essere illegittimamente gravosi e compressivi dei diritti di libera concorrenza, sono accompagnati da tempistiche di attuazione assolutamente irragionevoli e insostenibili per gli operatori del settore;
- basti pensare che l'inedito obbligo di comunicazione comporta l'impegno costante per i distributori di informare il Ministero di ogni variazione dei prezzi anche in diminuzione e in ogni caso di effettuare una comunicazione settimanale anche in assenza di fluttuazioni;
- l'obbligo di esposizione, riferendosi ai prezzi medi di tutte le tipologie di carburanti commercializzati presso l'impianto, impone ai distributori di dotarsi di apposita cartellonistica da esporre all'interno dell'area di rifornimento in aggiunta ai cartelli già prescritti dalla normativa vigente;
- gli esercenti saranno tenuti ad adempiere a prescrizioni sempre più numerose e stringenti imposte in materia di pubblicizzazione dei prezzi, in specie dovendo assicurare l'esposizione e l'aggiornamento quotidiano anche del prezzo medio regionale (o nazionale in autostrada) di tutti i carburanti venduti;

- differentemente dai precedenti decreti in materia, in cui le tempistiche di adeguamento erano espressamente improntate a criteri di “gradualità e sostenibilità” degli obblighi, il decreto ministeriale in questa sede impugnato ignora del tutto l’esigenza di coniugare l’informazione dei consumatori e la sostenibilità tecnica ed economica delle misure per i soggetti gravati;
- in disparte la descritta inidoneità (e anzi la potenziale dannosità) degli obblighi rispetto al dichiarato obiettivo della promozione di una maggiore trasparenza e di un “consumo consapevole e informato”, il Ministero ha imposto delle tempistiche di adeguamento del tutto insostenibili per gli operatori, costretti a munirsi di cartellonistica aggiuntiva e ad organizzarsi in un tempo eccessivamente ristretto per assicurare l’adempimento di oneri così gravosi;
- analogamente, sotto il profilo sanzionatorio le tempistiche appaiono ancor più sproporzionate ed irragionevoli nella misura in cui le sanzioni amministrative pecuniarie e soprattutto la sospensione temporanea dell’attività decorrono sin dal 1° agosto 2023 (data di entrata in vigore dell’obbligo di esposizione), in spregio ai principi di proporzionalità e gradualità che hanno ispirato sino ad oggi la normativa in materia;
- al contrario, il decreto avrebbe dovuto tenere in debita considerazione l’esigenza di assicurare la sostenibilità dell’adeguamento degli impianti ai nuovi obblighi di comunicazione e di esposizione, evitando di esporre i distributori ad oneri palesemente irrazionali e sproporzionati anche sotto il profilo temporale;
- per tali motivi, il decreto impugnato è illegittimo e merita di essere annullato nella parte in cui all’art. 4, c. 1 e all’art. 7, c. 2, impone decorrenze degli obblighi di comunicazione e di esposizione manifestamente irragionevoli e ingiuste.

9. I motivi terzo e settimo assorbiti in primo grado e riproposti in appello sono in parte fondati per quanto di ragione.

9.1 In discussione è una modalità di pubblicizzazione del prezzo medio dei carburanti a livello regionale (o nazionale in autostrada) imposto agli esercenti con frequenza giornaliera (art. 7 del d.m. 31 marzo 2023).

Preliminarmente conviene approfondire la *ratio* della misura.

In tale prospettiva è bene muovere da quanto affermato dal Presidente dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), il 27 gennaio 2023, davanti alla X Commissione “Attività produttive” della Camera dei Deputati in sede di audizione nell’ambito dell’esame del d.l. n. 5/2023 (il documento e i resoconti delle altre audizioni si possono trovare al seguente indirizzo <https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=771>):

*«In via preliminare, va osservato che in un settore come quello della distribuzione dei carburanti al dettaglio, la conoscibilità da parte dei consumatori dei prezzi praticati dal distributore è da considerarsi obiettivo auspicabile sia al fine di consentire ad essi una scelta pienamente consapevole e informata, sia come elemento in grado di stimolare e sostenere la dinamica competitiva tra gli impianti di distribuzione, consentendo agli stessi consumatori di svolgere efficacemente la funzione di selezione delle offerte sul mercato.*

*Per questo, l’Autorità ritiene condivisibile l’approccio perseguito dalla normativa preesistente, in particolare dalla legge n. 99 del 2009 che, all’art. 51, definisce le “Misure per la conoscibilità dei prezzi dei carburanti”, prevedendo per ciascun distributore un obbligo di comunicazione periodico al Ministero dei prezzi praticati e la loro pubblicazione sul sito internet del Ministero stesso.*

*Coerentemente, l’Autorità accoglie con favore la ratio delle previsioni di cui ai commi 4 e 5 del citato articolo 1 volte, rispettivamente, a rendere più forte il controllo sull’applicazione (talvolta imperfetta) di tali misure e a contribuire al finanziamento dell’infrastruttura informatica e telematica per la rilevazione dei prezzi dei carburanti.*

*Al contempo, l’Autorità intende richiamare l’attenzione sul comma 2 dell’articolo 1.*

*Ai sensi di tale previsione “il Ministero delle imprese e del made in Italy, ricevute le comunicazioni sui prezzi dei carburanti di cui all’art. 51, comma 1, della legge 23 luglio 2009, n. 99, provveda alla elaborazione dei dati, calcoli la media aritmetica, su base*

*regionale e delle province autonome, dei prezzi comunicati e ne curi la pubblicazione nel proprio sito internet istituzionale”.*

*Per effetto di tale disposizione, la disciplina relativa alle tabelle di pubblicazione dei prezzi esposte presso i punti vendita viene ad essere modificata, integrandosi il precedente obbligo di esporre i prezzi dei carburanti presso ciascun punto vendita con l'indicazione della media aritmetica dei prezzi di riferimento.*

*La previsione in esame risulta certamente apprezzabile alla luce della specifica finalità perseguita: come già osservato, infatti, la trasparenza informativa sul prezzo dei prodotti petroliferi assume un ruolo cruciale per i consumatori.*

*In particolare, informazioni puntuali, chiare, certe e tempestive sul prezzo applicato dal distributore rendono il consumatore soggetto attivo in grado di valutare correttamente le offerte.*

*Tuttavia, l'Autorità ritiene utile rappresentare a codesta Commissione che l'introduzione, in capo agli esercenti, dell'obbligo dell'indicazione, accanto al prezzo di vendita praticato, del prezzo medio regionale calcolato dal Ministero, appare suscettibile di presentare anche talune possibili controindicazioni.*

*Sul punto, va rilevato infatti che la media aritmetica del prezzo regionale risulta molto poco rappresentativa dell'effettivo contesto competitivo in cui un impianto di distribuzione di carburanti opera.*

*In particolare, come indicato dalla prassi dell'Autorità (e in generale delle autorità antitrust anche in ambito internazionale), un impianto di distribuzione di carburanti risulta effettivamente in concorrenza soltanto con gli impianti situati a pochi chilometri di distanza (o, alternativamente, raggiungibili in un tempo di percorrenza limitato), in quanto soltanto gli impianti più vicini possono costituire una concreta alternativa per il consumatore che necessita di rifornire la propria vettura.*

*La dimensione regionale risulta, in altri termini, di gran lunga eccedente l'insieme dei distributori di carburanti che effettivamente potrebbero risultare, per i consumatori, alternativi a un dato impianto.*

*Potrebbe pertanto facilmente verificarsi che, per motivi collegati ai costi e alla logistica, alla densità di distributori, nonché al livello della domanda, il prezzo in una determinata sotto-*

*zona sia diverso da quello medio regionale, che quindi costituirebbe, in questo senso, un indicatore non rappresentativo della situazione locale e, come tale, poco utile al consumatore. A ciò si aggiunga che la doppia cartellonistica prevista, al di là dei possibili oneri aggiuntivi per gli esercenti, potrebbe perfino indurre in confusione alcuni consumatori.*

*Per altro verso, la diffusione presso gli esercenti di un prezzo medio regionale - a prescindere dalla rappresentatività di tale dato - rischia di ridurre la variabilità di prezzo in quanto potrebbe essere utilizzata dalle imprese per convergere automaticamente su un “prezzo focale” - verosimilmente assestatosi a un livello sufficientemente capiente - che ci si attende possa venire automaticamente seguito da tutti i distributori concorrenti, in quanto potrebbe fornire un parametro chiaro da seguire per evitare una “guerra di sconti” che andrebbe a beneficio ai consumatori.*

*Alla luce di ciò, dunque, l’Autorità accoglie con favore un ulteriore potenziamento delle misure di visibilità dei prezzi praticati dai singoli distributori, con le rilevazioni ministeriali e la diffusione tramite strumenti tradizionali o telematici; ritiene, tuttavia, che non vi sia necessità di introdurre un meccanismo di calcolo e di diffusione di valori di riferimento medi, atteso che appaiono incerti i benefici per i consumatori a fronte invece di un possibile rischio di riduzione degli stimoli competitivi».*

9.1.1 Risulta utile richiamare anche un passaggio dell’audizione di Confesercenti del 24 gennaio 2023 (testo anch’esso riportato all’indirizzo internet prima riportato):

*«Il decreto-legge ha previsto e prevede a carico dei gestori degli impianti stradali e autostradali di distribuzione carburante un ulteriore, inutile e dannoso adempimento, quello del prezzo medio.*

*Ulteriore perché si somma già ad una miriade di altri obblighi. Il Ministero competente può pubblicare sul proprio sito i prezzi medi praticati e lo può fare anche con una app da scaricare sugli smartphone o attraverso un QR-code da posizionare in evidenza direttamente sugli impianti, e garantire in modo molto più semplice ed efficace informazione e trasparenza».*

9.2 Sempre preliminarmente occorre sottolineare che, nella specie, non è compito del Collegio stabilire l’utilità o meno della scelta di rendere

conoscibile al consumatore anche il prezzo medio dei carburanti bensì stabilire fino a che punto sia legittimo che tale onere (rendere il costo medio conoscibile) ricada sui singoli esercenti degli impianti di vendita dei carburanti stessi alla luce dell'insieme delle norme vigenti.

9.3 Sulla base delle premesse esposte si possono svolgere alcune considerazioni.

I. Il costo medio regionale (o nazionale in autostrada) è solo una delle informazioni fornite al consumatore in ogni punto vendita (insieme, ad esempio, al costo delle diverse tipologie di carburanti, al costo del “servito”, e così via).

II. Come rilevato dall'AGCM nel documento prima riportato, l'esposizione di una pluralità di prezzi può confondere il consumatore invece di aiutarlo ad assumere la soluzione migliore nel proprio interesse.

A ben vedere il tema è davvero complesso.

Con la Direttiva del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2018 è stata approvata la *«Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169»*.

In tale Guida, che si propone di fornire indicazioni tecniche e operative per l'applicazione degli strumenti per la qualità della regolazione, necessari a migliorare l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza delle scelte pubbliche, vengono riportati (nella Scheda 1) alcuni spunti e riflessioni derivanti dalle scienze cognitive. Per quel che più rileva in questa sede, nella Guida si legge quanto segue:

*«Già da diversi anni gli studi di psicologia cognitiva hanno messo in evidenza i forti limiti delle ipotesi di razionalità su cui poggiano i modelli economici tradizionali...*

*Le persone ricorrono frequentemente a regole euristiche che consentono di semplificare i processi decisionali e di effettuare le proprie scelte non solo risparmiando tempo, ma anche riducendo le informazioni necessarie...*

*Il filone dell'economia comportamentale ha approfondito, anche attraverso il ricorso a esperimenti, il modo in cui il funzionamento dei due sistemi preposti al ragionamento, quello*

*deliberativo e quello intuitivo, incide nella formazione delle scelte degli individui, fornendo spunti molto utili anche per coloro che sono chiamati a definire regole di comportamento. Nel corso dell'Air (e, più in generale, nell'ambito dell'attività di regolazione) assume, quindi, un ruolo determinante la conoscenza delle principali regole euristiche che le scienze cognitive hanno messo in luce, adottando soluzioni volte a limitare conseguenze non volute o ad aumentare l'efficacia degli interventi normativi. Tra queste, si ritiene utile sottolineare le seguenti:*

....

*Sebbene, come già illustrato in precedenza, le norme che facilitano la disponibilità di informazioni a beneficio dei consumatori possano produrre elevati benefici a fronte di costi contenuti, non basta rendere obbligatorie determinate informazioni, né è sufficiente preoccuparsi della loro quantità: occorre anche renderle fruibili in base alle caratteristiche (età, livello di istruzione, ecc.) dei destinatari e con un framing adeguato».*

La Guida lascia chiaramente intendere che mettere a disposizione maggiori informazioni non necessariamente conduce il consumatore a compiere scelte più razionali. Anche perché ormai occorre revocare in dubbio l'effettiva esistenza di un consumatore medio corrispondente all'«*homo oeconomicus*» informato e perfettamente razionale quando le più recenti ricerche in materia di razionalità limitata hanno dimostrato come le persone agiscono spesso riducendo le informazioni necessarie con decisioni “irragionevoli” se parametrize a quelle che sarebbero prese da un soggetto ipoteticamente attento ed avveduto (si veda in argomento Cons. Stato, Sez. VI, ordinanza 10 ottobre 2022 n. 8650).

III. Il prezzo medio comunica unicamente un dato: ovvero che in ambito regionale (o nazionale, in autostrada) esistono dei distributori che praticano prezzi più bassi (o anche più alti) di quelli praticati dal distributore presso il quale il consumatore si trova nel momento in cui vede il cartello del prezzo medio. Ma il consumatore non sa (semplicemente leggendo il cartello del prezzo medio) dove sia il distributore che pratica prezzi inferiori: potrebbe essere anche a centinaia di chilometri di distanza nella stessa regione. Come

rilevato dal Presidente AGCM nella citata audizione, un impianto di distribuzione di carburanti risulta effettivamente in concorrenza soltanto con gli impianti situati a pochi chilometri di distanza (o, alternativamente, raggiungibili in un tempo di percorrenza limitato), in quanto soltanto gli impianti più vicini possono costituire una concreta alternativa per il consumatore che necessita di rifornire la propria vettura.

IV. In ogni caso l'informazione relativa al costo medio dei carburanti è disponibile per il consumatore che voglia conoscerlo: è sufficiente collegarsi al sito <https://carburanti.mise.gov.it/ospzSearch/zona> per conoscere non solo il prezzo medio regionale ma anche la collocazione dei singoli distributori che praticano i prezzi più bassi in una determinata zona. In altri termini, il consumatore che voglia conoscere il prezzo medio dei carburanti ma anche sapere dove è più conveniente rifornirsi di benzina può consultare su Internet il sito predisposto dallo stesso Ministero (ai sensi dell'art. 6, comma 1, dello stesso d.m. 31 marzo 2023). In alternativa può consultare una delle tante app che offrono questo servizio scaricabili dagli "store" di distribuzione digitale e installabili sullo smartphone.

9.4 fatte queste premesse, si può passare ad affrontare il motivo di appello in esame.

Il d.l. 5/2023 (art. 1, comma 3) ha previsto che gli esercenti l'attività di vendita al pubblico di carburante per autotrazione, compresi quelli operanti lungo la rete autostradale, esponano con adeguata evidenza cartelloni riportanti i prezzi medi di riferimento.

Non ha previsto che l'aggiornamento debba avvenire con cadenza giornaliera: tale specifica prescrizione è stata introdotta dal d.m. 31 marzo 2023.

Tale prescrizione, però, si presenta come manifestamente irragionevole e sproporzionata.

Per un verso si impone di rendere conoscibile nei singoli punti vendita una informazione che il consumatore può avere (in forma ben più completa visto che è possibile sapere anche quale distributore applica i prezzi più bassi nella

zona di riferimento) collegandosi al sito del Ministero (vedi *supra*) ovvero scaricando delle app; per altro verso si addossano i relativi costi informativi unicamente in capo ai distributori imponendo loro degli oneri irragionevoli e sproporzionati rispetto alla limitata utilità che l'informazione relativa al prezzo medio, in sé considerata, può avere.

Per questa ragione l'art. 7 del d.m. 31 marzo 2023 è illegittimo e deve essere annullato.

9.4.1 L'accoglimento del terzo motivo di ricorso in primo grado assorbe, nella sostanza, parte delle censure sollevate nel settimo motivo (quelle relative alla gradualità degli oneri imposti) che potrebbero eventualmente recuperare attualità in sede di riedizione del potere.

9.5 Quanto detto non vale per l'obbligo imposto ai distributori di comunicare al Ministero le variazioni in aumento e in diminuzione del prezzo dei carburanti (artt. 3 e 4 d.m. 31 marzo 2023, stigmatizzato nel settimo motivo di ricorso riproposto in appello). Detto obbligo è funzionale all'esigenza di rendere conoscibili, attraverso il sito del Ministero, i prezzi praticati nelle singole zone di riferimento.

9.6 In sede di riedizione del potere, il Ministero dovrà valutare le misure più idonee ad attuare quanto previsto dal decreto legge senza gravare i distributori di oneri eccessivi e impropri rispetto alla effettiva utilità di rendere conoscibile presso il singolo distributore il prezzo medio regionale. Un'ipotesi potrebbe essere quella suggerita dalla Confesercenti ovvero di posizionare in evidenza direttamente sugli impianti un QR-code che rinvii al sito del Ministero nella parte in cui fornisce le informazioni sui prezzi praticati in zona.

Certo, si può sostenere che affidarsi unicamente a soluzioni tecnologiche può finire per penalizzare la fascia di popolazione più emarginata a causa del "divario digitale" ("*digital divide*"). Ma a parte che il superamento del divario digitale deve essere la premessa della transizione digitale, una corretta analisi costi-benefici delle singole soluzioni può portare a scegliere soluzioni più appaganti anche sotto questo profilo senza addossare costi sproporzionati su

singole categorie di soggetti. A tacere del fatto che la transizione digitale non deve significare solo trasformare le vecchie procedure cartacee (il cartellone) in procedure informatiche (la “videata”), ma deve significare anche utilizzare tutte le potenzialità delle tecnologie; in special modo quelle «assistive» in quanto in grado di aiutare le diverse categorie di utenti a non sbagliare. La tecnologia deve essere amica e tale può essere solo se progettata in maniera da porre al centro le diverse categorie di utenti con le proprie caratteristiche e con i propri limiti. Il tema di cui si discute può essere l'occasione per immaginare nuove soluzioni tecnologiche di facilissimo impiego (anche “assistenti vocali”) che aiutino le diverse tipologie di consumatori ad adottare soluzioni per loro più utili.

9.7 Il Ministero in sede di riedizione del potere, ma anche il legislatore *de iure condendo*, potrebbero tenere presenti, in via generale, le considerazioni contenute nella Direttiva del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2018. Una maggiore informazione sui prezzi non necessariamente conduce il consumatore a prendere decisioni razionali. Viceversa occorre tenere presenti i parametri di complessità come età, livello di istruzione e così via dei destinatari e le modalità di comunicazione dell'informazione (incorniciamento).

10. Occorre ora esaminare i motivi assorbiti in primo grado e riproposti in appello dalle parti appellate che lamentano l'illegittimità derivata del d.m. 31 marzo 2023.

Per ciascuno di essi si chiede di sollevare questione di costituzionalità di singole norme del decreto legge n. 5/2023.

Ad avviso del Collegio per nessuna delle censure sollevate sussistono i presupposti per sollevare questione di costituzionalità.

11. Con il secondo motivo di ricorso in primo grado (riproposto in appello) le odierne parti appellate lamentano: Invalidità derivata del d.m. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 3, 3-*bis*, 4, d.l. 14 gennaio 2023, n. 5,

convertito con l. 10 marzo 2023, n. 23, per violazione dell'art. 77, c. 2, Cost. per difetto dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza.

Si sostiene che il d.l. n. 5/2023, al pari del d.m. attuativo, sarebbe inficiato in radice dall'assoluta insussistenza del presupposto logico-giuridico posto a sostegno dell'intervento emergenziale unitariamente considerato, ossia la straordinaria necessità e urgenza che deve giustificare il ricorso allo strumento del decreto-legge ai sensi dell'art. 77, c. 2, Cost.

11.1 Il motivo è infondato.

Il preambolo del decreto legge indica quali motivi di necessità e urgenza l'esigenza di fronteggiare la situazione di eccezionale instabilità dei prezzi dei beni di largo consumo, derivante dall'andamento dei costi dei prodotti energetici e delle materie prime sui mercati internazionali e di adottare misure per contenere gli effetti derivanti dall'aumento del costo dei carburanti, garantire la trasparenza dei prezzi dei carburanti e di diffondere il consumo consapevole e informato, nonché rafforzare i poteri del Garante per la sorveglianza dei prezzi. Tale instabilità ha determinato la necessità da parte del Governo di intervenire con una pluralità di misure adottate a livello legislativo per cercare di porre un limite all'improvviso aumento del prezzo delle materie prime dei carburanti ed assicurare una maggiore protezione da parte dei consumatori ed una tutela contro le spinte inflazionistiche dovute all'improvviso aumento dei prezzi.

12. Con il quarto motivo di ricorso in primo grado (riproposto in appello) le odierne parti appellate lamentano: Invalidità derivata dell'art. 7 del d.m. 22 maggio 2023 per illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 3, del d.l. 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.

Si sostiene che:

- il decreto appare in particolare gravemente viziato in riferimento all'oggetto del medesimo obbligo di esposizione ossia il "prezzo medio regionale o nazionale" calcolato dal Ministero;
- l'oggetto dell'obbligo di pubblicità (ossia il prezzo medio), è direttamente contemplato dal testo normativo primario, che sembra qualificabile, quantomeno in parte qua, come legge-provvedimento e dunque sottoposta al peculiare vaglio di costituzionalità elaborato dalla Consulta;
- il decreto-legge difetta dell'astrattezza e impone ai soli esercenti l'attività di vendita al dettaglio di carburante per autotrazione per uso civile gravosi obblighi di comunicazione e di esposizione dei prezzi;
- nel caso di specie, il procedimento legislativo sembra essere stato scelto proprio al fine di eludere la fisiologica natura partecipativa del procedimento amministrativo nei confronti dei soggetti interessati, determinando altresì una ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento a danno di una sola categoria di operatori (i distributori di carburante) in regime di libera concorrenza rispetto ad altri soggetti economici nelle medesime condizioni;
- il che comporta la violazione anche degli artt. 24 e 111 Cost., nella misura in cui l'adozione dell'atto legislativo in questione è volta irrimediabilmente ad eludere il diritto di difesa dei soggetti interessati;
- anche laddove il d.l. non dovesse essere qualificato quale legge-provvedimento, lo stesso sarebbe in ogni caso costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 e 41 Cost., che legittimano restrizioni della libera iniziativa economica quando l'apposizione di limiti al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, purché l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue;
- dalla semplice lettura del decreto ministeriale e del decreto-legge emerge l'irragionevolezza dell'obbligo di esposizione (nonché del calcolo a monte) del prezzo medio regionale, rispetto al quale il Ministero ha totalmente ommesso di effettuare il necessario bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco,

imponendo pesanti e inutili obblighi agli operatori, accompagnati da un sistema sanzionatorio irragionevole;

- la violazione dell'art. 41 e dell'art. 3 Cost. appare particolarmente evidente se si considerano le finalità esplicitamente indicate negli atti in esame, rispetto alle quali l'esposizione del prezzo medio appare del tutto irrilevante e, a ben vedere, controproducente;

- le medesime considerazioni svolte in relazione all'obbligo di esposizione del prezzo medio regionale valgono altresì in ordine al parametro nazionale, che ai sensi dell'art. 1, cc. 2 e 3, d.l. e degli art. 6, cc. 1 e art. 7, d.m. deve essere pubblicizzato dai distributori operanti lungo la rete autostradale.

12.1 Il motivo è infondato.

In precedenza è stata acclarata l'illegittimità dell'art. 7 del d.m. 31 marzo 2023. La persistenza dell'interesse a sollevare il motivo deve essere valutata alla luce della eventuale riedizione del potere.

Il Collegio ha evidenziato le possibili perplessità che la previsione dell'obbligo di esporre il cartello con i prezzi medi innesca (in proposito è stato riportato uno stralcio dell'intervento del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), il 27 gennaio 2023, davanti alla X Commissione "Attività produttive" della Camera dei Deputati).

Ma in ogni caso la previsione dell'obbligo di esporre informazioni relative ai prezzi con modalità e oneri ragionevoli non si pone di per sé in contrasto con la Costituzione.

13. Con il quinto motivo di ricorso in primo grado (riproposto in appello) le odierne parti appellate lamentano: Invalidità derivata dell'art. 3, c. 1, lett. b), del d.m. 22 maggio 2023 per illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.l. 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 comunicazione al Ministero delle variazioni in diminuzione dei prezzi praticati. Eccesso di potere per illogicità manifesta e disparità di trattamento.

Si sostiene che l'obbligo di comunicare immediatamente la variazione in diminuzione del prezzo non è sostenuto da un'esigenza di favore per i consumatori e da un interesse pubblico concreto, già ampiamente garantito dall'obbligo di comunicazione settimanale, che consente di monitorare con continuità i prezzi anche in caso di diminuzione.

13.1 Il motivo è infondato.

L'obbligo di comunicazione giornaliera al Ministero dei prezzi anche in diminuzione è funzionale all'esigenza di rendere conoscibili, attraverso il sito del Ministero, i prezzi praticati nelle singole zone di riferimento.

14. Con il sesto motivo di ricorso in primo grado (riproposto in appello) le odierne parti appellate lamentano: Invalidità derivata dell'art. 8, c. 1, del d.m. 22 maggio 2023. Violazione e falsa applicazione dell'art. 41, Cost. Violazione dei principi di ragionevolezza e non arbitrarietà di cui all'art. 3, Cost. in relazione alla sanzione della sospensione temporanea dell'attività. Violazione del principio di proporzionalità e adeguatezza della sanzione.

Si sostiene che il d.m. e il decreto legge n. 5/2023 appaiono altresì illegittimi per violazione degli artt. 41 e 3 Cost., in relazione alla misura della sanzione della chiusura temporanea degli impianti, manifestamente incongrua e sproporzionata rispetto alle violazioni sanzionate.

14.1 Il motivo è infondato.

In precedenza è stata acclarata l'illegittimità dell'art. 7 del d.m. 31 marzo 2023. La persistenza dell'interesse a sollevare il motivo deve essere valutata alla luce della eventuale riedizione del potere.

In ogni caso occorre rilevare che si tratta di una sanzione prevista per un'ipotesi di recidiva come tale non sproporzionata per definizione.

15. Alla luce delle considerazioni esposte:

- a. deve essere accolto il ricorso in appello proposto dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy;
- b. devono essere accolti, nei limiti indicati in motivazione, i motivi terzo e settimo assorbiti in primo grado e riproposti con ricorso incidentale in appello

da FE.GI.CA. (Federazione Gestori Impianti Carburanti e Affini), F.I.G.I.S.C. (Federazione Italiana Gestori Impianti Stradali Carburanti), l'impresa individuale Denise Francesco, la società Lario Gestioni s.a.s. di Nicola Varalli & C., la società Loto Petroli s.r.l. e la società Omnia service di Roberto Di Vincenzo & C. s.a.s.; mentre devono essere respinti gli altri motivi dalle stesse parti appellate riproposti in appello;

c. per l'effetto, in parziale riforma della sentenza appellata e per diversa motivazione, deve essere annullato l'articolo 7 del d.m. 31 marzo 2023.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto:

- accoglie il ricorso in appello proposto dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy;

-accoglie, nei limiti indicati in motivazione, i motivi terzo e settimo assorbiti in primo grado e riproposti con ricorso incidentale;

- respinge gli altri motivi dalle stesse parti appellate riproposti in appello;

- per l'effetto, in parziale riforma della sentenza appellata e per diversa motivazione, annulla l'articolo 7 del 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 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Pascuzzi, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Pascuzzi**

**IL PRESIDENTE**  
**Sergio De Felice**

IL SEGRETARIO