

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **104/1972** (ECLI:IT:COST:1972:104)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **CHIARELLI** - Redattore: - Relatore: **DE MARCO**

Udienza Pubblica del **26/04/1972**; Decisione del **09/06/1972**

Deposito del **15/06/1972**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **6152**

Atti decisi:

N. 104

SENTENZA 9 GIUGNO 1972

Deposito in cancelleria: 15 giugno 1972.

Pres. CHIARELLI - Rel. DE MARCO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE CHIARELLI, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - AVV. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOTTA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 21 dicembre 1971, depositato in cancelleria il 7 gennaio 1972 ed iscritto al n. 1 del registro conflitti 1972, per conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione siciliana sorto a seguito del decreto 21 maggio 1971, n. 537, con il quale l'Assessore per l'industria ed il commercio della

Regione siciliana ha concesso alla ISAB s.p.a.

d'installare e gestire nel Comune di Melilli un impianto per la raffinazione di oli minerali per la lavorazione annuale di 7,5 milioni di tonnellate di petrolio grezzo con successivo ampliamento a 14 milioni di tonnellate-anno.

Visto l'atto di costituzione della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 26 aprile 1972 il Giudice relatore Angelo De Marco;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Renato Carafa, per il Presidente del Consiglio dei ministri, e gli avvocati Salvatore Orlando Cascio e Arturo Carlo Jemolo, per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto:

Con atto notificato il 21 dicembre 1971 al Presidente della Regione siciliana, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato ha proposto ricorso a questa Corte per la risoluzione del conflitto di attribuzione, che sarebbe insorto per effetto del decreto 21 maggio 1971, n. 537, pubblicato per estratto sul n. 28, in data 5 giugno 1971, della Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana, con il quale l'Assessore per l'industria e commercio di quella Regione ha concesso alla ISAB s.p.a. d'installare e gestire nel Comune di Melilli un impianto per la raffinazione di oli minerali per la lavorazione annuale di 7,5 milioni di tonnellate di petrolio grezzo con successivo ampliamento a 14 milioni di tonnellate-anno.

A sostegno del gravame si premette in linea di fatto: che il settore della installazione degli impianti per la raffinazione del petrolio è di preminente interesse nazionale;

che, appunto per questo, la Commissione consultiva per l'energia, presieduta dal Ministro per l'industria ed il commercio, elabora, nel campo della politica petroliera ed in particolare della installazione di detti impianti, studi e piani di carattere globale, che tengono conto, proprio in relazione alle raffinerie ed alla loro ubicazione, delle prospettive concernenti i fabbisogni petroliferi del Paese e di tutti i vari problemi connessi considerati, nel loro insieme, sul piano nazionale;

che esiste una Commissione interministeriale per la disciplina petrolifera, che esamina le domande per la installazione di nuove raffinerie e di ampliamento di quelle esistenti, al fine di attuare un programma pluriennale di potenziamento delle attrezzature di lavorazione del petrolio in vista dei prevedibili aumenti di consumo, sempre sul piano nazionale;

che eguali problemi di programmazione, nel più vasto ambito del Mercato comune europeo, di fatto, si presentano e stanno per trovare una disciplina normativa in apposito "regolamento" della C.E.E., al quale dovrà obbligatoriamente uniformarsi la legislazione interna dei Paesi aderenti alla Comunità.

Dopo questa premessa, che postulerebbe l'esclusione, in materia, di una qualsiasi competenza regionale autonoma o anche concorrente con quella statale, si riconosce, peraltro, che in materia di industria e commercio, ai sensi dell'art. 14, lett. d dello Statuto speciale per la Regione siciliana e relative norme di attuazione, la Regione ha competenza legislativa esclusiva, alla quale corrisponde piena competenza amministrativa, ma si sostiene che l'esercizio concreto di tale competenza deve essere coordinato con le attribuzioni riservate ai poteri centrali dello Stato.

Poiché, con l'indiscriminato ed eccessivo esercizio delle sue attribuzioni, che viene a concentrare nella Sicilia, in contrasto con i preminenti interessi nazionali di cui alle sopra-riportate premesse, gran parte degli impianti che andrebbero più opportunamente distribuiti su tutto il territorio nazionale, esercizio del quale l'impugnato decreto costituirebbe prova eloquente, si sostiene che la Regione, con tale decreto, avrebbe esorbitato dalle proprie attribuzioni, invadendo il campo di quelle statali.

A conforto di tale tesi si citano varie sentenze di questa Corte, con le quali si afferma il principio che anche le Regioni a statuto speciale debbono rispettare i limiti posti dalla Costituzione ai loro poteri, compresi quelli costituiti "dagli interessi nazionali", espressamente richiamati dall'art. 117 della Costituzione stessa.

In particolare si richiamano: la sentenza n. 4 del 1964, che afferma la legittimità della formulazione di programmi riguardanti l'intero Paese, comprese le Regioni a statuto speciale, in relazione al piano generale degli acquedotti; la sentenza n. 13 del 1964, riguardante la nazionalizzazione della produzione e distribuzione dell'energia elettrica; la sentenza n. 58 del 1958, riguardante la disciplina del credito.

Si conclude, pertanto, chiedendo che la Corte voglia dichiarare che la Regione siciliana deve esercitare il potere di concessione per l'installazione o l'ampliamento di raffinerie di petrolio greggio col rispetto delle attribuzioni riservate al potere centrale dello Stato e conseguentemente annullare l'atto impugnato.

Si è costituito nel giudizio il Presidente della Regione siciliana, il cui patrocinio, con memoria depositata l'8 gennaio 1972, a confutazione del ricorso ne eccepisce, in via pregiudiziale, l'inammissibilità, nel merito l'infondatezza, sostanzialmente per le seguenti ragioni:

1) Inammissibilità, in quanto il ricorso è stato notificato dopo che era trascorso il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione del provvedimento impugnato nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana e dalla piena conoscenza del provvedimento stesso.

2) Infondatezza.

Proprio nella materia che forma oggetto della presente controversia la Corte si è già pronunciata con la sentenza n. 82 del 1958, con la quale sono stati affermati alcuni principi ai quali, come risulta dalla premessa dell'impugnato provvedimento, la Regione si è scrupolosamente conformata.

Tra l'altro, respingendo la contraria tesi, in quella sede sostenuta dall'Avvocatura dello Stato, la Corte ha affermato il principio che, quando siano trasferiti alla Regione poteri in una materia nella quale il Ministro competente in sede statale deve provvedere di "concerto" con altro o altri Ministri, competenti in materia, i poteri relativi alla quale non siano stati trasferiti alla Regione, questa ben può provvedere sostituendo al "concerto" il "nulla-osta" o l'"assenso" del Ministro o dei Ministri, i poteri dei quali non siano stati ad essa trasferiti.

Poiché tali "nulla-osta" nella specie la Regione ha ottenuti, l'Avvocatura tenta di "aggirare" la citata sentenza parlando di interessi nazionali e di programmazioni che, finora, non trovano alcuna sanzione, non solo in leggi costituzionali, ma neppure in leggi ordinarie, per cui non possono essere opposte alla Regione, per limitarne poteri costituzionalmente sanciti.

Con memoria depositata il 13 aprile 1972, l'Avvocatura dello Stato, nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri, a confutazione della sopra riassunta memoria del patrocinio della Regione, eccepisce, in sostanza, quanto segue:

a) Sull'eccezione di inammissibilità del ricorso.

Siccome, ai sensi dell'art. 39 della legge n. 87 del 1953, legittimati a proporre i ricorsi per conflitto di attribuzione, sono, rispettivamente, il Presidente del Consiglio dei ministri per lo Stato ed il Presidente della Regione per le Regioni, ai fini della decorrenza del termine d'impugnativa, dallo stesso art. 39 preveduto, occorre che sia dimostrata la piena conoscenza dell'atto da impugnare da parte del legittimato a proporre l'impugnativa e tale piena conoscenza da parte del Presidente del Consiglio dei ministri non può desumersi dalla pubblicazione, per estratto, di un atto amministrativo, di per se non soggetto a tale forma di notificazione.

b) Sul merito.

Non può ammettersi che in una materia di rilevante e preminente interesse nazionale, connessa, per giunta, anche ad impegni internazionali, una Regione possa disporre senza gli opportuni accordi con gli organi centrali dello Stato, rifiutandosi perfino di fornire notizie sulla potenzialità e sulla produttività degli impianti autorizzati all'organo statale (Ministero dell'industria e del commercio) competente in materia.

Pertanto, nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri, si insiste nel chiedere l'accoglimento del ricorso.

Alla sua volta, il patrocinio della Regione, con memoria depositata l'11 aprile 1972, insiste sulle eccezioni di rito e di merito, sopra riassunte, aggiungendo:

a) Sulla eccezione di inammissibilità del ricorso, che con sentenza n. 74 del 1960 questa Corte, in caso perfettamente analogo a quello in esame, ha dichiarato inammissibile il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso un decreto del Presidente della Regione siciliana, perché proposto dopo il decorso del termine di 60 giorni dalla pubblicazione di tale decreto nella Gazzetta Ufficiale della Regione.

b) Sul merito, che in sostanza, anche a voler ritenere esatte le affermazioni dell'Avvocatura dello Stato circa l'importanza di interesse nazionale ed internazionale degli impianti per la raffinazione del petrolio e circa la necessità di una pianificazione globale della materia che si estende a tutto il territorio nazionale, in esso compreso anche quello delle Regioni a statuto speciale, sta di fatto che tali interessi e tali esigenze, finora, non hanno formato oggetto di concrete norme legislative, né sul piano costituzionale, né su quello ordinario.

La materia resta, quindi, tuttora disciplinata dal r.d.l. 2 novembre 1933, n. 1741, e dal regolamento di esecuzione, approvato con r.d. 20 luglio 1934, n. 1303, in relazione ai quali questa Corte, con la sentenza n. 82 del 1958, ha riconosciuto il legittimo esercizio da parte del competente Assessore della Regione siciliana, nell'ambito della Regione, dei poteri spettanti, fuori da tale Regione, al Ministero dell'industria e del commercio.

Nell'interesse della Regione, si insiste, nel chiedere il rigetto del ricorso.

Nell'udienza si è costituito, in difesa della Regione, anche l'avv. prof. Jemolo che, nella discussione orale, ha insistito nella eccezione di tardività del ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri e ne ha illustrato la infondatezza nel merito.

Alla sua volta l'Avvocato dello Stato, pur non disconoscendo la competenza della Regione in materia, ha insistito nel sostenere che, nel concreto esercizio delle relative attribuzioni, la Regione abbia ecceduto, invadendo il campo delle attribuzioni statali.

1. - In via pregiudiziale occorre esaminare la eccezione di tardività del ricorso sollevata dalla Regione.

Al riguardo si rileva:

Ai sensi del secondo comma dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, i ricorsi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni e Stato e altre Regioni debbono essere proposti nel termine di sessanta giorni a decorrere dalla notificazione o pubblicazione ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato.

Per il precedente art. 22, poi, nel procedimento davanti alla Corte costituzionale (esclusi i procedimenti e giudizi di accusa) si osservano, in quanto applicabili, le norme del regolamento di procedura per il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

In materia di pubblicazione di atti o provvedimenti amministrativi, l'art. 2 di tale regolamento (approvato con r.d. 17 agosto 1907, n. 642) dispone testualmente: "Qualora si pretende che un atto o provvedimento amministrativo offenda interessi di individui o di enti giuridici, i quali non essendo direttamente contemplati nell'atto o provvedimento medesimo non ne abbiano avuto notificazione nelle forme prescritte dagli articoli seguenti, il termine per ricorrere alle sezioni giurisdizionali decorre dal giorno della pubblicazione di un estratto di quell'atto o provvedimento nella Gazzetta Ufficiale (del regno) o nel Bollettino degli annunci legali per la provincia".

Che l'atto impugnato nella specie, anche se adottato con la forma di decreto assessoriale, sia un semplice atto amministrativo (concessione) e non di governo non è contestato.

Poiché lo Stato non vi è direttamente contemplato, non doveva essergli notificato.

È stato, però, pubblicato, non risulta se d'ufficio o a richiesta di interessato, nella Gazzetta Ufficiale della Regione, seconda parte.

Per l'art. 15 delle Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione siciliana, adottate con D.L.C.P.S. 25 marzo 1947, n. 204, nella seconda parte della Gazzetta Ufficiale di detta Regione debbono essere pubblicati gli annunci e gli avvisi prescritti dalle leggi e dai regolamenti vigenti nella Regione e, su richiesta degli interessati, gli annunci e gli avvisi di cui è obbligatoria la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Non risulta che ci sia legge o regolamento regionale da cui quella pubblicazione fosse prescritta.

Deve, dunque, ritenersi che si tratti di una pubblicazione non obbligatoria ma facoltativa, alla quale, per ovvie considerazioni, non può attribuirsi l'effetto contemplato nel sopra trascritto articolo 2 del regolamento di procedura per il Consiglio di Stato.

Non può, in conseguenza, ritenersi che il termine per l'impugnativa in esame dovesse decorrere da quella pubblicazione, ma deve, invece, riconoscersi che dovesse decorrere da quella conoscenza che il Presidente del Consiglio ne ha avuto attraverso la nota del Ministero dell'industria e commercio del 21 ottobre 1971, in atti depositata, rispetto alla quale il ricorso risulta tempestivo.

Né può in contrario invocarsi la sentenza n. 74 del 1960 di questa Corte, perché l'atto che formava oggetto del giudizio con tale sentenza definito-decreto del Presidente della Regione di annullamento d'ufficio per motivi di interesse pubblico di un provvedimento amministrativo definitivo - era un decreto del Governo regionale, la cui pubblicazione nella prima parte della

Gazzetta Ufficiale della Regione è prescritta espressamente dal sopra citato articolo 15 del D.L.C.P.S. n. 204 del 1947.

L'esaminata eccezione risulta, pertanto, infondata.

2. - Nel merito il ricorso è infondato.

La questione circa il trasferimento all'Assessore per l'industria e commercio della Regione siciliana dei poteri relativi alla materia della concessione di impianto ed esercizio di raffinerie di oli minerali è già stata sottoposta all'esame di questa Corte, sotto il profilo che, allo stato della legislazione, non fosse configurabile un concerto tra Assessore regionale e Ministro e che, quindi, dovendo la potestà del Ministro per l'industria e commercio in materia essere esercitata di concerto con il Ministro per le finanze ed, eventualmente, con il Ministro per la marina mercantile, le competenze dei quali non erano state trasferite alla Regione, non potesse ammettersi la possibilità giuridica per l'Assessore all'industria e commercio della Regione di provvedere.

Ma questa Corte, con sentenza 18 dicembre 1958, n. 82, respinse tale tesi, in sostanza, affermando:

1) che la materia è tuttora disciplinata soltanto dal decreto - legge 2 novembre 1933, n. 1741 (conv. nella legge 8 febbraio 1934, n. 367) e dal relativo regolamento approvato con r.d. 20 luglio 1934, n. 1303;

2) che non possono porsi ai poteri attribuibili alle Regioni da norme costituzionali limiti che non siano costituzionalmente giustificati;

3) che l'esigenza del concorso nell'emanazione del provvedimento, voluto dalla legge, di altre Amministrazioni centrali dello Stato, i cui poteri non siano stati trasferiti alla Regione, può ben essere manifestato senza la forma tipica del concerto, mediante accordi tra Stato e Regione.

Nel caso in esame, l'Assessore regionale, uniformandosi scrupolosamente alla citata sentenza, come risulta dalla premessa dell'impugnato decreto, prima di emetterlo, ha ottenuto il consenso non soltanto del Ministro per le finanze e di quello per la marina mercantile, ma anche dello Stato Maggiore della Difesa e di tutti gli organi statali, che, ai sensi del regolamento n. 1303 del 1934 possono avere interesse, anche indiretto, nella materia.

A sostegno del gravame viene, perciò, prospettata una nuova tesi che, logicamente, dovrebbe condurre alla negazione di ogni competenza in materia da parte della Regione, ma che, in concreto, sembra limitata alla richiesta che la Regione provveda previo accordo anche col Ministro per l'industria e commercio.

Come si è esposto in narrativa, infatti, si sostiene:

che la materia degli idrocarburi e degli impianti che li concernono è di innegabile, preminente interesse nazionale;

che, pertanto, deve formare oggetto di una programmazione globale, che abbracci tutto il territorio nazionale, anche ai fini di una organica e funzionale collocazione territoriale degli impianti;

che la materia presenta anche una notevole rilevanza nei rapporti con il MEC tanto che è in corso l'elaborazione di un regolamento, al quale l'Italia, quale membro della Comunità, dovrebbe uniformarsi.

Anche questa tesi, peraltro, risulta completamente destituita di giuridico fondamento.

Come è stato affermato anche nella sopra citata sentenza n. 82 del 1958, la competenza attribuita in materia alla Regione dal relativo Statuto trova limiti soltanto nelle leggi costituzionali dello Stato.

A tutt'oggi, sul piano della legislazione, la materia è disciplinata soltanto dal d.l. n. 1741 del 1933 e relativo regolamento, che non hanno certo carattere di leggi costituzionali.

Per giunta, tale disciplina ha chiaramente per oggetto soprattutto la sorveglianza diretta ad evitare evasioni fiscali e la garanzia della pubblica incolumità.

Ne consegue che le deduzioni dell'Avvocatura dello Stato, pur apprezzabili, in senso astratto e forse anche de jure condendo, non hanno in atto alcuna base concreta sul piano legislativo ordinario e tanto meno su quello costituzionale.

Non si possono, pertanto, in base ad esse disapplicare norme che, invece, come si è posto più volte in rilievo hanno indiscusso carattere costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara spettare alla Regione siciliana la competenza a disporre la concessione per impianti di raffinazione di oli minerali, previo accordo col Ministro per le finanze ed, eventualmente, con quello per la marina mercantile, nonché con altri organi statali interessati.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 1972.

GIUSEPPE CHIARELLI - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALLOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAPULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI.

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

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