

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **151/1972** (ECLI:IT:COST:1972:151)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **CHIARELLI** - Redattore: - Relatore: **FRAGALI**

Udienza Pubblica del **21/06/1972**; Decisione del **14/07/1972**

Deposito del **27/07/1972**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **6330 6331 6332 6333 6334 6335 6336 6337 6338**

Atti decisi:

N. 151

SENTENZA 14 LUGLIO 1972

Deposito in cancelleria: 27 luglio 1972.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 201 del 2 agosto 1972.

Pres. CHIARELLI - Rel. FRAGALI

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 di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745 (provvedimenti straordinari per la ripresa economica), convertito in legge 18 dicembre 1970,

n. 1034, promosso con ordinanza emessa il 25 maggio 1972 dalla Corte costituzionale in giudizi riuniti per conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione siciliana, iscritta al n. 208 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 141 del 31 maggio 1972.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 1972 il Giudice relatore Michele Fragali;

uditi l'avv. Salvatore Villari, per la Regione siciliana, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Umberto Coronas, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - In precedenti udienze sono venuti in discussione ricorsi per conflitto di attribuzioni proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Regione siciliana in relazione a numerosi decreti emessi dall'Assessore regionale per l'industria e il commercio con i quali si era concesso di installare ed esercitare impianti di distribuzione di carburanti o si era provveduto in vario modo in ordine ad autorizzazioni anteriormente rilasciate. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugnava i decreti regionali e assumeva che essi erano stati emessi in pregiudizio delle competenze statali fissate nell'articolo 16 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034, il quale subordina il rilascio di concessioni di impianto e di esercizio dei distributori di carburanti all'osservanza degli indirizzi elaborati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e dei criteri stabiliti dal Ministro per l'industria su parere delle Regioni e di una commissione consultiva ministeriale. Il Presidente della Regione siciliana, dopo aver sostenuto che la norma predetta non faceva salve le competenze regionali nella materia trasferite alla Regione con il d.P.R. 5 novembre 1949, n. 1182, impugnava il successivo d.P.R. 27 ottobre 1971, n. 1269, contenente norme per l'esecuzione dell'art. 16 del menzionato d.l. del 1970 e una circolare ministeriale 2 febbraio 1972, perché nemmeno essi tenevano presente la competenza regionale in materia.

La Corte, riuniti i ricorsi, con ordinanza 25 maggio 1972, riteneva che sulla decisione dei ricorsi per conflitto di attribuzioni incideva la legittimità costituzionale del predetto articolo 16 della menzionata legge del 1970, che ha attribuito alla Regione solo un compito consultivo del Ministro, senza escludere espressamente, per il territorio regionale, la competenza degli organi locali dello Stato. E pertanto disponeva la trattazione innanzi a sé della questione relativa a tale legittimità sotto il riflesso che non appariva manifestamente infondato l'assunto della Regione per cui il fatto che essa non ha ancora esercitato in materia i propri poteri legislativi esclusivi, non implica competenza dello Stato a sostituire le funzioni amministrative dei propri uffici locali alle funzioni amministrative degli uffici regionali, dato che nella materia stessa la Regione esercita già le funzioni amministrative che spettano allo Stato.

2. - Nel processo di legittimità costituzionale così promosso sono comparsi tanto il Presidente del Consiglio dei ministri quanto il Presidente della Regione siciliana.

Il primo ha rilevato che manca nella specie l'oggetto di una questione di legittimità costituzionale perché, essendosi rilevato che la legge del 1970 non conserva alla Regione siciliana le competenze trasferitele con le norme di attuazione di cui al citato d.P.R. 5 novembre 1949, si veniva a profilare un contrasto fra una legge ordinaria e le norme predette, e cioè un contrasto che si risolve in sede di applicazione dando la prevalenza a queste ultime, di forza superiore a quella delle leggi ordinarie nelle singole materie, secondo la sentenza di

questa Corte 30 aprile 1959 n. 30, salva sempre, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la riserva di poteri decisori dello Stato specialmente quando si tratti di interessi generali, e quindi la competenza dello Stato ad emanare leggi che abbiano contenuto di programmi e piani riguardanti l'intero territorio statale, comprese le Regioni a statuto speciale e relativi alla economia di tutto il Paese o a singoli settori della stessa. L'art. 16 della legge del 1970 stabilisce norme di programmazione degli investimenti nel settore della distribuzione dei carburanti: dà al comitato interministeriale della programmazione il compito di fissare i necessari indirizzi per tutto il territorio statale e al Ministro per l'industria quello di elaborare criteri obiettivi per il rilascio, in un numero massimo di concessioni per ciascuna provincia, su parere delle Regioni e di una commissione ministeriale. La norma predetta dà al Prefetto e, per la Valle d'Aosta, al Presidente della Giunta regionale, la competenza al rilascio delle concessioni, e questa competenza può essere esercitata dall'Assessore regionale in virtù della prevalenza delle norme di attuazione dello Statuto su quelle oggetto della questione proposta.

Il Presidente della Regione ha precisato come segue le norme dell'art. 16 della legge del 1970 lesive della competenza regionale:

a) il comma secondo che conferisce al Prefetto il potere di rilasciare la concessione nell'ambito della provincia e al Ministro quello di rilasciarla per le autostrade;

b) il comma quinto che, a parte il carattere di pseudo programmazione conferito al comitato interministeriale della programmazione, attribuisce al Ministro anche per la Regione siciliana il compito di determinare annualmente per ciascuna provincia i criteri obiettivi per il rilascio e il numero delle nuove concessioni rilasciabili nell'anno successivo;

c) il comma decimo, per la competenza ad autorizzare la cessione di concessioni da una provincia all'altra nell'ambito del territorio regionale;

d) il comma undecimo, al quale vanno estesi i rilievi fatti sul comma secondo;

e) il comma tredicesimo, che non riconosce il potere regionale di dettare norme di esecuzione della normativa statale valesvoli nel territorio regionale, sempre che la Regione non intenda di disciplinare la materia esercitando il suo potere legislativo autonomo;

f) il comma quattordicesimo, che viola la competenza esclusiva della Regione in materia di enti locali disponendo che in alcuni centri specificatamente qualificati la concessione di impianto e di esercizio dei distributori può essere accordata al comune.

3. - All'udienza del 21 giugno 1972 i difensori hanno ribadito le rispettive tesi ed insistito nelle conclusioni già prese.

Considerato in diritto:

1. - La Corte ha proposto la questione di legittimità costituzionale di una parte dell'art. 16 del dl. 26 ottobre 1970, n. 745, che ha dettato nuove norme per l'impianto e l'esercizio dei distributori di carburanti, perché ha ritenuto che detta legge era applicabile alla Regione siciliana e non vi apparivano rispettate le attribuzioni che in materia competono alla Regione, in base agli artt. 14, lett. d), e 20 dello Statuto regionale; attribuzioni ad essa già trasferite con il d.P.R. 5 novembre 1949, n. 1182.

L'applicabilità alla Regione siciliana dell'art. 16 predetto era ammessa, tanto dal Presidente del Consiglio dei ministri, quanto dal Presidente della Regione siciliana, e deve, in

questa sede, riaffermarsi, perché la Regione non ha ancora esercitato il suo potere legislativo esclusivo nella materia regolata dalla legge statale. La Regione peraltro ha dichiarato che vuole prestare osservanza alla legge stessa nell'applicazione dei poteri amministrativi ad essa trasferiti, proprio in vista del fatto che essa non ha ancora esercitato la potestà di legislazione spettantele, ed è chiaro che a quella osservanza essa non può sottrarsi fino a quando non abbia validamente legiferato nella materia.

Non è il caso, ciò stante, di portare l'esame sulla natura dei poteri che il menzionato art. 16 conferisce al comitato interministeriale per la programmazione ed al Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato; poteri che la Regione nega possano qualificarsi di piano o di programma. L'esame di tale questione è inutile anche perché, secondo la sentenza di questa Corte del 24 gennaio 1964 n. 4, nemmeno la legge di piano o di programmazione può menomare le competenze amministrative delle Regioni, e può attribuire allo Stato poteri che assorbano la competenza che la Regione può esercitare in armonia con quella statale.

2. - La disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale assegna alla Regione siciliana soltanto una attività consultiva nei confronti del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, da esplicarsi dopo che il comitato interministeriale per la programmazione avrà deliberato sui criteri di attuazione della legge statale (comma quinto). Ciò fa intendere che nessun altro compito spetta alla Regione, nemmeno quello sostitutivo del potere attribuito al prefetto, come risulta, del resto, dalle disposizioni regolamentari approvate con d.P.R. 27 ottobre 1971, n. 1269. Si ha conferma di ciò nel fatto che il primo comma dell'art. 16 suddetto conferisce solo al Presidente della Giunta valdostana competenza per il rilascio della concessione nel territorio della Regione e, per quanto in tal modo si sia voluto tener conto del particolare ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta, il non aver fatto salve anche le attribuzioni della Regione siciliana, a favore della quale lo Stato si è già spogliato della propria competenza per il particolare settore, rivela una mens legis discriminatrice in pregiudizio della competenza siciliana, e rende perciò necessaria una pronunzia di questa Corte.

È esatto che le norme di attuazione degli statuti delle Regioni ad ordinamento speciale che siano esplicazione dei principi statutari prevalgono sulle norme delle leggi ordinarie dello Stato, e, in ragione di tale prevalenza, non danno luogo a conflitto fra legge ordinaria e norme di attuazione degli statuti stessi. Ma all'adeguamento suddetto può provvedersi in sede di applicazione della legge ordinaria soltanto se questa non abbia un contenuto tale da negare effetto alle norme di attuazione; e, nella specie, la norma denunciata di illegittimità costituzionale deve ritenersi che non permetta coordinamenti che lascino salva la competenza della Regione siciliana.

Deve pertanto, entro questi limiti, pronunziarsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 del decreto legge 26 ottobre 1970, n. 745, su menzionato.

3. - Un primo motivo di illegittimità concerne il potere di rilasciare la concessione di impianto di esercizio e quello di autorizzare i trasferimenti di impianti da una località ad un'altra di una stessa provincia (commi 2 e 11). Questi poteri debbono essere esercitati dalla Regione siciliana, non dai prefetti.

Non risultano poi coordinati con la competenza statutaria della Regione siciliana i poteri del comitato interministeriale della programmazione circa la determinazione degli indirizzi da seguire per il rilascio delle concessioni (comma 5): la Regione, essendo chiamata a dar pareri al Ministro dopo che il comitato per la programmazione abbia deliberato sugli indirizzi che il Ministro deve seguire, non è posta in grado di rappresentare al comitato quali siano le necessità locali effettive così che il comitato le abbia presenti nel quadro delle esigenze generali. Se è possibile che, nella sede centrale, si stabiliscano, anche con riguardo alla Sicilia, indirizzi di carattere globale, queste esigenze risulteranno aderenti più alla realtà sociale quando gli indirizzi siano assunti avendo conoscenza della valutazione che ne fa la Regione.

Analogamente deve dirsi che, senza voler contestare il potere del Ministero dell'industria di dettare anche per la Regione siciliana criteri generali di rilascio delle concessioni, sulla base degli indirizzi del comitato di programmazione (comma 5 già menzionato), deve spettare alla stessa Regione il potere di specificare, provincia per provincia, le determinazioni ministeriali; così che la ripartizione dei coefficienti ministeriali possa avvenire attraverso la considerazione delle concrete necessità locali.

Deve inoltre affermarsi che spetta alla Regione la competenza ad accordare l'autorizzazione alla cessione di concessioni da parte di chi sia proprietario di più impianti di distribuzione situati in diverse provincie del territorio siciliano (comma 10): la competenza che è stata attribuita al Ministro per tutto il territorio dello Stato si spiega con il fatto che il provvedimento autorizzativo riguarda anche zone territoriali che eccedono i limiti della circoscrizione di un prefetto, ma non si giustifica quando gli impianti interessano esclusivamente provincie siciliane.

Il comma 13 non riconosce la competenza regionale a dettare norme esecutive della legge statale; viceversa tale competenza attiene alla funzione amministrativa che l'art. 20 del suo statuto attribuisce alla Regione, e, nell'ambito del regolamento statale e dei compiti ad essa spettanti, non può essere in nulla pregiudicata.

4. - La Regione ritiene lesiva della propria competenza la norma del comma secondo che attribuisce al Ministro la competenza ad accordare le concessioni relative ai distributori di autostrade; ma la questione non è fondata, a motivo del carattere unitario della materia, che implica necessità di contemperare anche le esigenze di Regioni contermini.

Nemmeno fondato è l'assunto che lede la competenza regionale in materia di enti locali, il comma 14, il quale, per alcune località, permette di dare la concessione al comune nella concorrenza di specifiche circostanze. La norma invece dà criteri per l'attività di distribuzione dei carburanti nelle zone alle quali l'iniziativa privata non dimostra di avere particolare interesse, ed è perciò coerente alla necessità di direttive di valore generale, destinate a dare ordine alla rete di impianti di distribuzione dei carburanti, e soprattutto ad evitare che in qualche zona abbiano a verificarsi carenze. Del resto, la norma ha carattere transitorio, riferendosi all'ipotesi in cui i comuni abbiano chiesto la concessione entro i 180 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale:

a) dei commi 2, 10, 11 dell'art. 16 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, riguardante provvedimenti straordinari per la ripresa economica, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034, nella parte in cui non attribuiscono alla Regione siciliana la competenza alla concessione di impianto e di esercizio dei distributori di carburante nell'ambito del territorio regionale, all'autorizzazione alla cessione di concessioni da parte di chi sia proprietario di più impianti situati in diverse provincie del territorio regionale ed all'autorizzazione ai trasferimenti di impianti da una località ad un'altra della stessa provincia;

b) del comma 5 dello stesso art. 16, nella parte in cui non prevede che la Regione siciliana

deve essere sentita dal comitato interministeriale per la programmazione economica per quanto riguarda l'interesse regionale, prima di deliberare sugli indirizzi per i quali il comitato ha competenza, e nella parte in cui non prevede che la Regione possa dettare, con effetto limitato al suo territorio, criteri obiettivi per il rilascio ed il numero massimo delle nuove concessioni che possono essere accordate nel corso dell'anno successivo, nel rispetto dei criteri stabiliti dal Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato;

c) del comma 13 del citato art. 16, nella parte in cui non prevede la competenza della Regione siciliana ad emanare norme esecutive della legge statale dirette a regolare il procedimento di cui alla disposizione stessa, con riguardo ai compiti della Regione e limitatamente al territorio regionale;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 2 e 14 dello stesso art. 16, nella parte in cui rispettivamente si prevede la competenza del Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato a rilasciare concessioni per impianti da installare sulle autostrade e si provvede per le località montane o delle piccole isole costituenti centri abitati sprovvisti di impianti di distribuzione automatica di carburanti; questione proposta in relazione agli artt. 14, lett. d), e 20 dello statuto regionale siciliano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 1972.

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

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

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.