CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **159/2001** (ECLI:IT:COST:2001:159)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: - Relatore: **CAPOTOSTI**
Udienza Pubblica del **16/01/2001**; Decisione del **10/05/2001**
Deposito del **22/05/2001**; Pubblicazione in G. U. **06/06/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26253 26254 26255**
Atti decisi:

N. 159

SENTENZA 10 - 22 MAGGIO 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 22 del 6 giugno 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI,Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 recante "Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59", promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 3 aprile 1998, depositato in Cancelleria il 9 successivo ed iscritto al n. 23 del registro ricorsi 1998.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 16 gennaio 2001 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Uditi l'avvocato Giuseppe F. Ferrari per la Regione Lombardia e l'Avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Lombardia, con ricorso notificato il 3 aprile 1998 e depositato il 9 aprile 1998, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 (Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59), in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 42, 76, 77, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione.

1.1. - Secondo la ricorrente, il decreto legislativo impugnato, nel suo intero testo, contrasta con gli artt. 76 e 77 della Costituzione, in quanto l'art. 4, comma 4, lettera c), della legge delega n. 59 del 1997 non menziona espressamente la distribuzione dei carburanti, riferendosi genericamente alla razionalizzazione della rete commerciale, e prevede principi e criteri direttivi generalissimi, che, in quanto valevoli per tutte le deleghe conferite dalla medesima legge, confermano la disattenzione del legislatore per le specifiche problematiche del settore in questione.

1.2. - Tali carenze, ad avviso della ricorrente, risultano ancor più gravi in quanto le singole disposizioni del decreto impugnato, in contrasto con gli obiettivi della legge delega, e quindi in violazione degli artt. 76, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, non operano alcun trasferimento di funzioni alle regioni, in una materia già oggetto di delega a norma dell'art. 52 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ma dettano una disciplina minuziosa che imputa attribuzioni direttamente ai comuni, consentendo alle regioni di emanare esclusivamente "norme di indirizzo programmatico", la cui funzione ed il cui contenuto risultano peraltro indeterminati.

In particolare, l'art. 1, comma 1, sopprime il regime di concessione previsto dal decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, sostituendolo con un regime autorizzatorio, disciplinato dal comma 2, il quale subordina il rilascio dell'autorizzazione da parte del sindaco ad un accertamento di conformità a parametri puntualmente individuati dalla normativa statale, in violazione del principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali, nonché dei principi di determinatezza, responsabilità, unicità e buon andamento della pubblica amministrazione. Gli artt. 1, comma 5, e 3, comma 2, non attribuiscono alle regioni il potere di revoca delle autorizzazioni relative agli impianti esistenti al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina, in violazione dei principi di completezza e buon andamento della pubblica amministrazione.

L'art. 1, commi 6, 7 e 10 e l'art. 10, commi 1, 2 e 3, che disciplinano i contratti per l'affidamento della gestione degli impianti, aggravano l'esclusione delle regioni dal controllo del settore, dettando una disciplina transitoria avente efficacia dichiaratamente retroattiva. L'art. 2, in violazione anche dell'art. 3 della Costituzione, attribuisce competenze soltanto ai comuni, ignorando le regioni, che vengono incluse soltanto in eventuali accordi di programma, possibili anche in assenza di tale disposizione.

L'art. 3, commi 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9 e 10, detta una disciplina che frammenta le competenze tra i soggetti pubblici senza un apparente disegno sottostante, attribuendo la maggior parte delle funzioni ai comuni, in violazione anche dell'art. 14, comma 1, lettera f), della legge delega; esso, inoltre, incide sulla consistenza della rete distributiva delle singole regioni, con grave pregiudizio della loro potestà programmatoria, e sottrae alle stesse ogni competenza in materia di nuovi impianti nei porti marini e lacuali.

L'art. 4 conferisce al Ministro dell'industria una potestà regolamentare non prevista dalla legge delega, anche in contrasto con l'art. 17, comma 1, lettera b), della legge 23 agosto 1988,

n. 400. L'art. 6 istituisce un fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione, la cui gestione è interamente sottratta all'autonomia regionale. L'art. 7 spoglia sostanzialmente le regioni della potestà normativa nella materia della determinazione dell'orario di servizio dei distributori, ad esse già attribuita dall'art. 54, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 616 del 1977. L'art. 10, infine, detta una disciplina dei contratti per l'utilizzazione dei serbatoi di GPL che viola anche gli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione, in quanto incide irragionevolmente sulla libertà dell'iniziativa economica e sulla proprietà privata, stabilendo autoritativamente il prezzo di vendita di un bene di uso privato.

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, che ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità o l'infondatezza del ricorso.

3. - In prossimità dell'udienza pubblica, la difesa erariale ha depositato una memoria, nella quale insiste per il rigetto della domanda, osservando che il decreto impugnato, in quanto volto a rendere più razionale, trasparente e concorrenziale il comparto della distribuzione dei carburanti, rientra negli obiettivi della legge n. 59 del 1997, ed è conforme ai principi ed ai criteri direttivi enunciati dall'art. 4, comma 4, lettera c). Esso non esclude totalmente le regioni dalla disciplina del settore, ma, in applicazione del principio di sussidiarietà, attribuisce alle stesse funzioni propulsive e di programmazione dell'attività svolta dai comuni, mediante il riconoscimento del potere di emanare norme di indirizzo programmatico.

Quanto alle censure sollevate dalla ricorrente in ordine alle singole disposizioni, la difesa dello Stato sostiene che la sostituzione del regime concessorio con quello autorizzatorio risponde ad esigenze di semplificazione apprezzabili nell'ambito di una piena discrezionalità legislativa; l'attribuzione di una competenza specifica ai comuni e la riserva alle regioni di compiti di controllo e coordinamento sono invece volte a realizzare una più razionale allocazione delle funzioni amministrative; la disciplina dei contratti di affidamento della gestione esula dalla competenza regionale, mentre la potestà normativa ministeriale prevista dall'art. 4 riguarda modalità meramente attuative del decreto impugnato, e comunque non esclude una potestà regolamentare delle regioni, che, anzi, è stata fatta espressamente salva; il fondo previsto dall'art. 6 costituisce un supporto alla razionalizzazione del settore, la cui gestione può aver luogo soltanto a livello nazionale, per un'equa distribuzione; l'art. 7, infine, lascia ampi margini di scelta alle regioni, tenendo fermi solo alcuni limiti preesistenti.

4. - Anche la Regione Lombardia ha depositato una memoria, nella quale insiste per l'accoglimento del ricorso, ribadendo le proprie censure e sostenendo in particolare che, in presenza di una delega ampia e generica come quella di cui all'art. 4, comma 4, lettera c) della legge n. 59 del 1997, il Governo avrebbe dovuto attenersi ad un'interpretazione massimamente restrittiva del potere conferitogli, astenendosi da scelte sostanzialmente innovative del sistema previgente.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe ha ad oggetto il decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 (Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'art. 4, comma 4, lettera c) della legge 15 marzo 1997, n. 59), il quale disciplina l'installazione e l'esercizio degli impianti di distribuzione dei carburanti e la ripartizione delle competenze relative alla razionalizzazione della rete di distribuzione, regolando inoltre i contratti per l'affidamento della gestione dei distributori e l'utilizzazione dei serbatoi di GPL.

Il decreto viene censurato, innanzi tutto, nell'intero testo per violazione degli artt. 76 e 77

della Costituzione, in quanto la relativa delega sarebbe priva di oggetto definito e di principi e criteri direttivi specificamente riferibili alle funzioni inerenti alla distribuzione dei carburanti. La ricorrente deduce inoltre la violazione degli artt. 5, 76, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione ad opera di singole disposizioni, e cioè l'art. 1, commi 1, 2, 5, 6, 7 e 10; l'art. 2; l'art. 3, commi 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9 e 10; l'art. 4; l'art. 6; l'art. 7 e l'art. 10, commi 1, 2 e 3, in quanto, in contrasto con la legge delega, attribuirebbero direttamente funzioni ai comuni, consentendo alle regioni soltanto di emanare "norme di indirizzo programmatico". Secondo la Regione ricorrente sussisterebbe infine anche la violazione degli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza e della ingiustificata limitazione dell'iniziativa economica e della proprietà privata, relativamente a specifici contenuti della disciplina impugnata.

2. - La questione non è fondata.

Le disposizioni del decreto legislativo n. 32 del 1998 si inseriscono in un complesso quadro normativo in continua evoluzione anche successivamente alla proposizione del ricorso in oggetto. A partire, infatti, dal regio decreto-legge 21 novembre 1933, n. 1741 convertito nella legge 8 febbraio 1934, n. 367 e dal relativo regolamento di esecuzione approvato con regio decreto 20 luglio 1934, n. 1303, una serie di atti legislativi ha regolato l'installazione e la gestione degli impianti di distribuzione dei carburanti. Nell'ambito di tali atti va specialmente ricordato il decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito con modificazioni nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034, il cui art. 16, in particolare, dopo aver definito l'attività in questione come pubblico servizio, ne subordinava l'esercizio al rilascio di apposita concessione da parte del prefetto territorialmente competente, attribuendo al Ministro per l'industria il compito di determinare annualmente, per ciascuna provincia, criteri e numero massimo per il rilascio delle nuove concessioni, sulla base di indirizzi del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e sentito il parere delle regioni. La stessa disposizione, tra l'altro, subordinava ad autorizzazione amministrativa il trasferimento della concessione e della proprietà degli impianti, così come il loro trasferimento da una località all'altra.

Con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 si è attuata una diversa disciplina delle predette competenze, in quanto l'esercizio delle funzioni relative ai distributori di carburante è stato delegato, in base all'art. 52, primo comma, lettera a), alle regioni nel quadro degli indirizzi determinati dal Governo, mentre l'art. 54, lettera f) ha attribuito ai comuni tra l'altro la potestà autorizzatoria relativa all'installazione ed all'esercizio dei distributori nel territorio comunale, nonché quella relativa alla fissazione degli orari di esercizio degli impianti, in base a criteri generali stabiliti dalle regioni (lettera d).

Successivamente alla disciplina che ha fissato il predetto riparto di competenze è intervenuto il decreto legislativo n. 32 del 1998, contro il quale è stato appunto proposto il ricorso regionale in esame, ma va rilevato che dopo la proposizione del ricorso sono entrati in vigore il decreto legislativo n. 112 del 1998, il cui art. 41, comma 2, lettera d), ha disposto che sono "trasferite" alle regioni le competenze "già delegate" ai sensi dell'art. 52, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, nonché il decreto legislativo 8 settembre 1999, n. 346 ed il decreto-legge 29 ottobre 1999, n. 383, convertito nella legge 22 dicembre 1999, n. 496, che hanno introdotto modifiche ed integrazioni all'impugnato decreto n. 32 del 1998.

2.1. - In via preliminare va esaminato quale rilievo abbia, ai fini del presente giudizio, la indicata normativa sopravvenuta alla proposizione del ricorso e soprattutto la sostituzione, operata dall'art. 41, comma 2, lettera d) del decreto n. 112 del 1998, del regime del "trasferimento" rispetto alla preesistente "delega" alle regioni delle competenze già previste dal citato art. 52, primo comma, lettera a) del d.P.R. n. 616 del 1977. A questo proposito va osservato che la predetta sostituzione normativa, intervenuta dopo la presentazione del ricorso, non ha efficacia retroattiva e non può comunque considerarsi, non riguardando direttamente le norme impugnate nel presente giudizio, satisfattiva della pretesa della

ricorrente. Tanto che la stessa Regione Lombardia, nelle sue difese scritte ed orali successive alla proposizione del ricorso, pur indicando genericamente la sopravveniente normativa per sostenerne la irrilevanza nel presente giudizio, non ha fatto il benché minimo riferimento al mutamento di titolo delle competenze regionali determinato appunto dal citato art. 41.

L'indicato quadro normativo non presenta, pertanto, quei caratteri che, secondo la giurisprudenza costituzionale (cfr., ex plurimis sentenze n. 84 del 1998, n. 406 del 1995, n. 501 del 1993), possono determinare una pronuncia di cessazione della materia del contendere, ovvero di sopravvenuta carenza d'interesse del ricorrente. Si deve quindi esaminare nel merito la proposta questione di costituzionalità.

3. - A questo proposito va innanzi tutto ricordato che, secondo questa Corte, nel delegare alle regioni le funzioni amministrative sui distributori di carburante (art. 52, lettera a) e, nel contempo, nell'attribuire ai comuni il potere di rilasciare l'autorizzazione per l'installazione e l'esercizio dei distributori stessi (art. 54, lettera f), "il d.P.R. n. 616 del 1977 ha effettuato una ripartizione di competenze conforme al disegno costituzionale, affidando alle regioni la programmazione e l'indirizzo e ai comuni l'amministrazione attiva e la gestione concreta del settore" (sentenza n. 559 del 1988).

Questo riparto di competenze, ritenuto appunto non contrastante con la Costituzione, non ha subito modificazioni sostanziali per effetto del decreto legislativo impugnato, il quale, pur razionalizzando il settore, ha disciplinato la materia in modo essenzialmente ricognitivo del precedente assetto, confermando l'affidamento ai comuni delle funzioni di amministrazione attiva e gestione concreta del settore e riservando alle regioni l'attività di programmazione ed indirizzo. Ai comuni è infatti conferito, tra l'altro, il potere di autorizzazione all'installazione ed all'esercizio degli impianti di distribuzione dei carburanti (art. 1, comma 2), nonché di verifica tecnica degli impianti già in esercizio (art. 1, comma 5), così come quello di revoca delle autorizzazioni per mancato adeguamento alle norme vigenti (art. 3, comma 2). Alle regioni, invece, spetta, tra l'altro, l'emanazione di norme di indirizzo incidenti sul rilascio delle autorizzazioni (art. 1, comma 2), nonché sulla prosecuzione dell'attività (art. 3, comma 2), oltre che un'attività di monitoraggio sui processi di ristrutturazione della rete di distribuzione ai fini dell'allineamento agli standards europei (art. 3, commi 7 e 9).

3.1. - Il decreto legislativo n. 32 del 1998 reca dunque una disciplina che, nel suo complesso, non appare viziata sotto il profilo del riparto di competenze e si conforma anche agli obiettivi di efficienza del sistema distributivo e di razionalizzazione del precedente assetto normativo indicati dalla delega conferita dall'art. 4, comma 4, lettera c) della legge n. 59 del 1997. Non si può ritenere quindi, come invece sostiene la ricorrente, che l'intero testo del decreto sia viziato per violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione sotto il profilo della indeterminatezza della delega. Ed invero l'oggetto della delega previsto dalla citata legge n. 59 è delimitato, come questa Corte ha specificato nella sentenza n. 408 del 1998, "sia in negativo, attraverso la identificazione delle materie escluse e dei compiti da eccettuare dal decentramento, sia in positivo, attraverso i criteri del riferimento agli interessi e alla promozione dello sviluppo delle comunità regionali e locali". Così pure, secondo la stessa decisione, non è preclusa dall'art. 76 della Costituzione la delimitazione dell'area della delega effettuata mediante il ricorso a "clausole generali", quali appunto "ridefinizione", "riordino" e "razionalizzazione", accompagnate dall'indicazione di principi come quelli di sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, responsabilità e unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza, differenziazione, prescritti dall'art. 4, comma 3, della stessa legge n. 59.

Proprio rispettando i criteri della delega ed utilizzando in larga misura il principio di sussidiarietà, nell'ambito peraltro delle legittime scelte di politica istituzionale e in modo non contrastante con le regole costituzionali sull'autonomia regionale (cfr. sentenza n. 408 del 1998), vengono riservati, nel decreto in esame, agli enti più vicini alle comunità locali i compiti

di gestione amministrativa, lasciando alle regioni funzioni di programmazione e di coordinamento.

È in questa ottica dunque che, in particolare, va interpretata la sostituzione del previgente regime di concessione con quello di autorizzazione comunale, in quanto ritenuto più idoneo a conseguire gli obiettivi, fissati dalla legge di delega, di razionalizzazione e di semplificazione del procedimento. Ed è in questa stessa ottica di osservanza della delega, in termini di promozione dell'efficienza e contenimento dei prezzi per i consumatori, che va anche considerata la disciplina transitoria dell'art. 3, che si incentra su un articolato programma, di competenza comunale ma sotto monitoraggio regionale, di riduzione del numero degli impianti di vendita, nel quadro del processo di avvicinamento agli standards europei avviato fin dal d.P.C.M. 8 luglio 1978 (cfr. sentenza n. 301 del 1992). La previsione di tale riduzione di punti di vendita viene peraltro affiancata, in applicazione di uno specifico criterio - derivante dalla delega - di razionalizzazione del sistema distributivo, dalla prevista istituzione, ad opera dell'art. 6, di un apposito Fondo preordinato all'erogazione, su scala nazionale, degli indennizzi a favore dei titolari e gestori degli impianti in questione.

Negli stessi termini di efficienza e di razionalizzazione della rete distributiva va inquadrata anche la disposizione dell'art. 7 del decreto, che concede, previa comunicazione al comune, ampi margini di scelta, in tema di orario di servizio, ai gestori degli impianti, nell'ambito peraltro dei criteri di massima prescritti.

3.2. - Alle regioni spettano invece, nello schema del decreto impugnato, compiti di programmazione e di indirizzo che esse esercitano mediante le c.d. "norme di indirizzo programmatico", le quali certamente costituiscono, al di là dei dubbi interpretativi della ricorrente, l'esplicazione di una potestà pianificatoria finalizzata ad indirizzare le scelte gestionali dei comuni verso i prescritti obiettivi di razionalizzazione e di efficienza della rete distributiva. In questo senso va appunto interpretata, tra le altre, la disposizione dell'art. 2 del decreto n. 346 del 1999, che attribuisce alle regioni un potere sostitutivo nei confronti dei comuni per l'individuazione dei requisiti delle aree destinate all'installazione degli impianti.

Fermo restando questo quadro di riparto di competenze, non si può tuttavia dire che costituisca lesione della potestà normativa regionale la previsione dell'art. 4 di una potestà regolamentare ministeriale relativa a stabilire "ulteriori" modalità attuative del decreto legislativo impugnato, giacché tale potestà si deve intendere limitata a quei profili della disciplina in esame che residuano alla competenza statale e che, in quanto tale, non può collidere, come si desume anche dall'uso legislativo del termine "ulteriori", con la competenza regolamentare della regione.

3.3. - Infine va dichiarata inammissibile la questione di costituzionalità relativa alla disciplina contrattuale, prevista dall'art. 10, sull'impiego dei serbatoi di GPL, poiché, riguardando l'asserito vizio essenzialmente la libertà d'iniziativa economica e la proprietà privata, non può ridondare in lesione delle attribuzioni regionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 (Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'art. 4, comma 4, lettera c) della legge 15 marzo 1997, n. 59), sollevata

dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, nonché degli artt. 1, commi 1, 2, 5, 6, 7 e 10; 2; 3, commi 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9 e 10; 4; 6; 7; 10, commi 1, 2 e 3, sollevata dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 42, 76, 77, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2001.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Capotosti

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 22 maggio 2001.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.