

Sentenza: 183 del 12 luglio 2012

Materia: Impianti distribuzione carburanti

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 117, quarto comma e 118 Cost.

Ricorrente: Provincia autonoma di Trento

Oggetto: articolo 28, commi 3 e 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, 3 e 4 del 7, 7, comma 1, 8, comma 2, 26, comma 2 legge della Regione Piemonte 11 luglio 2011, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria per l'anno 2011)

Esito: non fondatezza del ricorso

Estensore nota : Beatrice Pieraccioli

La Giunta della Provincia autonoma di Trento ha promosso in via principale, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 28, commi 3 e 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, in riferimento agli articoli 117, quarto comma, e 118 della Costituzione nonché al principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata stabilisce che «entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano emanano indirizzi ai comuni per la chiusura effettiva degli impianti dichiarati incompatibili ai sensi del decreto del Ministro delle attività produttive in data 31 ottobre 2001, nonché ai sensi dei criteri di incompatibilità successivamente individuati dalle normative regionali di settore» e che «comunque, i Comuni che non abbiano già provveduto all'individuazione ed alla chiusura degli impianti incompatibili ai sensi del decreto del Ministro delle attività produttive in data 31 ottobre 2001 o ai sensi dei criteri di incompatibilità successivamente individuati dalle normative regionali di settore, provvedono in tal senso entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, dandone comunicazione alla regione ed al Ministero dello sviluppo economico».

La ricorrente ritiene che la norma impugnata attenga alla materia del commercio, oggetto di potestà legislativa residuale, con la conseguenza che la legge dello Stato non potrebbe né assoggettare la Provincia all'osservanza del decreto ministeriale del 31 ottobre 2001, né allocare presso i Comuni la corrispondente funzione amministrativa.

In via preliminare la Corte dichiara l'inammissibilità della censura basata sulla violazione del principio di leale collaborazione, in quanto priva di motivazione.

Per quanto concerne le altre censure la Corte è chiamata a decidere se le norme impuginate, avuto riguardo alla finalità cui sono preposte e alla natura degli interessi che esse vengono obiettivamente a conformare, vadano ascritte alla materia del commercio, dovendosi, in caso contrario, ritenere non fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte esclusivamente sulla base di questo parametro costituzionale.

Le questioni non sono fondate.

La Corte osserva che fin dalle origini la normativa dello Stato ha perseguito una finalità di razionalizzazione e snellimento della ipertrofica rete distributiva nazionale, tesa a ricondurla nei limiti dei livelli propri degli altri paesi europei (art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 32 del 1998).

Un impulso decisivo in questa direzione è stato impresso dall'art. 19 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati), recante «norme per l'ammodernamento della rete distributiva dei carburanti». È stato, infatti, elaborato un intervento volto, tra l'altro, alla chiusura degli impianti incompatibili, scandito sul duplice livello del Piano nazionale, adottato d'intesa con la Conferenza unificata, e dei successivi piani regionali, concepiti in coerenza con il primo.

Il d.m. 31 ottobre 2001, la cui attuazione viene ora imposta al sistema regionale e delle autonomie locali dalle norme impugnate, reca per l'appunto il Piano nazionale di cui si è appena fatto cenno, nell'ambito del quale risultano direttamente individuate talune incompatibilità, nei centri abitati e fuori dai centri abitati, mentre largo spazio viene contestualmente riconosciuto all'autonomia regionale, con riguardo sia ad eventuali deroghe, sia alla programmazione integrativa offerta dai piani regionali, al punto che spetta a questi ultimi definire i bacini d'utenza, sulla base di parametri quali l'erogato totale, i veicoli circolanti, il numero di abitanti, il numero dei punti vendita esistenti, le tipologie prevalenti di viabilità, i flussi di traffico, la stagionalità della domanda per motivazioni turistiche.

Con la disposizione impugnata, i criteri indicati in origine dal d.m. 31 ottobre 2001, evidentemente rimasto in larga parte inattuato, sono stati recepiti in forma di legge, sicché va escluso che lo Stato, nel caso di specie, pretenda di limitare l'autonomia legislativa regionale per mezzo di un atto secondario, cosa che non gli sarebbe consentita (ex plurimis, sentenze n. 209 del 2009 e n. 267 del 2003).

Ciò chiarito, la Corte ribadisce, quanto alle incompatibilità immediatamente selezionate dal Piano nazionale e a cui i Comuni sono comunque tenuti a conferire attuazione entro 120 giorni (art. 28, comma 4, del decreto-legge n. 98 del 2011), che esse riguardano circoscritte ipotesi connesse alla localizzazione sensibile dell'impianto, in prossimità di zone pedonali, zone a traffico limitato, sedi stradali, biforcazioni di strade, curve, incroci e accessi di rilevante importanza.

Si tratta, perciò, di limitate fattispecie, attinenti non già ai profili di esercizio dell'attività, nell'ambito della disciplina del commercio, ma alla tutela di interessi precipuamente legati all'assetto del territorio, alla viabilità, alla sicurezza e all'incolumità della circolazione stradale, questi ultimi di esclusiva spettanza dello Stato (sentenze n. 428 del 2004 e n. 31 del 2001) e, per quanto attiene ai primi, quand'anche parzialmente di spettanza regionale, comunque estranei al commercio.

Con riferimento, poi, alle più ampie previsioni concernenti la programmazione regionale contenute nel d.m. 31 ottobre 2001, non sfugge che l'impugnato art. 28, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011, recepito, come si è visto, dalla legge impugnata, demanda ai Comuni anche il compito di chiudere gli impianti incompatibili con la normativa regionale di settore, la quale, a sua volta, si sviluppa a partire dalla programmazione nazionale, e in coerenza con gli obiettivi indicati dalla legislazione statale e dal Piano nazionale. Vi è, pertanto, un'ampia parte di normazione riservata alla competenza regionale e delle Province autonome, sia pure sulla base dei principi fondamentali espressi dalla legge dello Stato.

Ne segue che, per giungersi a una pronuncia di illegittimità costituzionale, si dovrebbe ritenere che alla legislazione statale sia preclusa finanche la formulazione di detti principi, sotto forma di criteri strategici e obiettivi mirati alla razionalizzazione della rete, ovvero che la disposizione impugnata sia da attribuire con carattere di prevalenza alla sfera di potestà legislativa residuale della Provincia, e in particolare, nel caso di specie, al commercio.

È invece vero il contrario. Benché, infatti, la materia del commercio non sia estranea ai profili organizzativi e gestionali degli impianti di distribuzione del carburante (sentenza n. 559 del 1988), tuttavia, con riferimento a organici interventi di ammodernamento e razionalizzazione dell'intera rete, questa Corte ha già affermato la sussistenza di uno spazio conservato alla cura del legislatore statale, e tale, nei casi di potestà esclusiva, da consentire l'esercizio della stessa funzione regolamentare (sentenza n. 159 del 2001).

In particolare, per quanto attiene alla chiusura degli impianti incompatibili, gli obiettivi di «efficienza della distribuzione» (art. 4, comma 4, lettera c, della legge n. 59 del 1997), di qualità ed efficienza del servizio e di razionalizzazione del sistema distributivo (art. 19, comma 1, della legge n. 57 del 2001) incidono con prevalenza sulla competenza concorrente relativa alla distribuzione dell'energia (art. 117, terzo comma, Cost.), come questa Corte ha già ritenuto con la sentenza n. 172 del 2004.

Al contempo, gli ulteriori interessi selezionati, su un piano più generale, dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 32 del 1998, attinenti al governo del territorio, alla tutela dell'ambiente, alla circolazione e sicurezza stradale, alla tutela dei beni di interesse storico e architettonico, sono a propria volta estranei all'area del commercio.

Avuto, perciò, riguardo al contesto normativo entro cui si collocano gli interventi volti alla chiusura degli impianti incompatibili, e al quale va ascritto il d.m. 31 ottobre 2001, appare chiaro che la potestà legislativa residuale in materia di commercio, posta a fondamento dell'odierno ricorso, è recessiva, rispetto all'intreccio di sfere di competenza esclusiva dello Stato e di competenza concorrente.