

Il principio “tempus regit actum” nel settore petrolifero

Autore: Aprile Concetto

In: Diritto amministrativo

Ing. Concetto APRILE[1]

ABSTRACT

Il presente contributo mette in rilievo l’attualità del principio “Tempus Regit Actum” applicato per le autorizzazioni nel settore petrolifero ex legge 239/2004 in relazione ad alcune recenti sentenze della Corte Costituzionale, del Consiglio di Stato e dei TAR.

PREMESSA

Per il principio “**tempus regit actum**” (l’atto è regolato dalla legge del tempo), l’efficacia della legge è circoscritta al tempo in cui questa è in vigore e ciascun atto emanato da una pubblica amministrazione deve uniformarsi alla normativa vigente al momento in cui lo stesso viene adottato.

In base a questo principio, i gestori delle attività già autorizzate alla data dell’entrata in vigore della legge 239/2004[2] continuano ad operare nel nuovo regime liberalizzato, senza necessità di alcun adempimento formale.

Le Regioni, invece, sono chiamate ad esercitare le funzioni amministrative in materia di lavorazione, stoccaggio e distribuzione di oli minerali non riservate allo Stato ed emanare gli atti autorizzativi relativi alle quattro fattispecie previste dal comma 56 dell’articolo 1: a) l’installazione e l’esercizio di nuovi stabilimenti di lavorazione e stoccaggio di oli minerali; b) la dismissione degli stabilimenti di lavorazione e

stoccaggio di oli minerali; c) la variazione della capacità complessiva di lavorazione degli stabilimenti di oli minerali; d) la variazione di oltre il 30 per cento della capacità complessiva autorizzata di stoccaggio di oli minerali.

L'istituto della "autorizzazione" trae origine dal **R.D.L. 2 novembre 1933, n. 1741** (e relativo regolamento approvato con Regio Decreto 20 luglio 1934, n. 1303) che assoggettò al controllo statale l'esercizio delle attività di trattamento industriale degli oli minerali. Alcuni aspetti di tale atto normativo, relativamente ai profili che interessano il presente contributo, vengono analizzati nel prosieguo della trattazione.

STABILIMENTI DI LAVORAZIONE O DI DEPOSITO DI OLI MINERALI

La legge 23 agosto 2004, n. 239 prevede il riordino del settore dell'energia secondo tre linee principali: a) definizione delle competenze dello Stato e delle Regioni secondo il nuovo ordinamento costituzionale delineato dalla legge n. 3/2001, di modifica del Titolo V della Costituzione; b) completamento della liberalizzazione del mercato; c) incremento dell'efficienza del mercato.

Nell'ambito dei principi derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali in materia energetica, vengono determinate le disposizioni per il settore energetico che contribuiscono a garantire la tutela della concorrenza, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica - fatta salva la disciplina in materia di rischi da incidenti rilevanti e quella prevista dalla normativa vigente in materia di autorizzazione integrata ambientale - , la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica dello Stato e il rispetto delle autonomie regionali e locali, dei trattati internazionali e della normativa comunitaria.

In tale quadro, l'articolo 1, comma 2, nel definire i criteri che regolano le attività del settore energetico, chiarisce, alla lettera a), che le attività di produzione, importazione, esportazione, stoccaggio non in sotterraneo anche di oli minerali, nonché di trasformazione delle materie fonti di energia, sono libere su tutto il territorio nazionale, nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico derivanti dalla normativa comunitaria e dalla legislazione vigente.

La legge de qua introduce semplificazioni procedurali per le attività di lavorazione e stoccaggio degli oli minerali (art. 1, commi 56, 57 e 58) e prevede disposizioni volte ad individuare il potere di indirizzo e coordinamento dello Stato, per assicurare una programmazione ed una disciplina unitaria della materia petrolifera, nonché meccanismi di coordinamento tra Stato e Regioni (art. 1, comma 8, lettera c).

In attesa della individuazione dei criteri e delle modalità per il rilascio delle autorizzazioni all'installazione ed all'esercizio degli stabilimenti di lavorazione e stoccaggio di oli minerali in attuazione del punto 5 del citato comma 8, lettera c), si applicano le norme dettate dal **decreto Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 420**[3] per tale regime: ciò sulla base delle indicazioni della legge n. 131 del 2003 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla sopraccitata legge costituzionale n. 3 del 2001.

In base alle disposizioni impartite a suo tempo dalla competente Direzione Generale del Ministero delle Attività Produttive (ora Ministero Sviluppo Economico), applicando il principio suddetto del **"tempus regit actum"**, si possono distinguere i seguenti due casi:

1) Istanze per fattispecie previste dall'articolo 1, comma 56 (Istanze per installazione nuovi impianti di lavorazione e di stoccaggio; istanze per interventi che variano la capacità di lavorazione; istanze per interventi che aumentano la capacità di stoccaggio precedentemente autorizzata di oltre il 30 per cento; istanze di dismissione di impianti di lavorazione o di stoccaggio) : si tratta di fattispecie per le quali la nuova normativa prevede il regime autorizzativo per cui le Regioni seguono la procedura descritta dall'articolo 5 del DPR n. 420/1994;

2)

Istanze per fattispecie non previste dall'articolo 1, comma 56 (Istanze per variazioni capacità di stoccaggio inferiori al 30 per cento della capacità autorizzativa; istanze per opere minori soggette ad autorizzazione; istanze per voltture, trasferimenti titolarità) : si tratta di fattispecie liberalizzate dalla nuova normativa per cui sono state sospese le istruttorie già avviate, trattandosi di opere sottoposte al nuovo regime liberalizzato (articolo 1, comma 58), fermi restando gli adempimenti previsti dalla normativa ambientale, fiscale, sanitaria, di sicurezza, di prevenzione incendi e di demanio marittimo.

La sentenza del Consiglio di Stato, Sez.V, del 9 aprile 2002, n. 1917 riguarda il ricorso proposto dal Ministero delle Attività Produttive (ora Ministero Sviluppo Economico) contro la Regione Marche (.) per l'annullamento della sentenza del TAR Marche, in data 12 ottobre 2001, n. 1132, e del D.M. 15/10/1998, n. 16508 del predetto Ministero, relativo al rinnovo della concessione di durata ventennale accordata per l'esercizio di uno stabilimento di oli minerali (raffineria).

Il Ministero, afferma il Consiglio di Stato, non poteva procedere al rinnovo della concessione ai sensi del R.D.L. n. 1741/1933, come richiesto dalla società interessata, e, invece, nel caso in esame, era necessario esperire un procedimento ai sensi di quanto stabilito dall'art. 4 del D.P.R. n. 420 del 18 aprile 1994.

Tale articolo indica analiticamente gli adempimenti procedurali da seguire e cioè: dopo un preliminare esame della domanda di concessione e l'avvio del procedimento ai sensi della legge 241/90 e s.m.i.,

occorre acquisire una serie di pareri obbligatori; pareri obbligatori rilasciati, più precisamente, dal Ministero delle Finanze (comma II), per la valutazione degli aspetti fiscali connessi con la realizzazione o l'ampliamento degli impianti; dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione (comma III), in merito alla installazione e all'ampliamento degli impianti; dal Ministero dell'Interno (comma IV), in ordine alla sicurezza delle opere; dal Ministero della Difesa (comma V), che esprime il proprio parere secondo appositi accordi; dal Ministero dell'Ambiente e dal Ministero della Sanità (comma VI), sotto il profilo della tutela paesaggistico - territoriale e della salute degli abitanti nella zona interessata; dalla Regione interessata all'installazione degli impianti (comma VII), con riguardo agli aspetti territoriali ed ambientali di competenza ed, infine, dal Comune in cui ha sede lo stabilimento oggetto della concessione per la valutazione di conformità dei progetti di costruzione degli impianti relativi alle previsioni di piano regolatore (comma VIII).

Il Consiglio di Stato, inoltre, osserva che non è condivisibile l'assunto delle parti appellanti secondo cui, in materia di sicurezza, l'intervento del Ministero dell'Interno dovrebbe limitarsi agli impianti che non siano "costieri", dei quali sarebbe competente solo il Ministero dei Trasporti e della Navigazione; Ed invero, l'art. 4, comma III, del D.P.R. n. 420 del 1994, lungi dall'indicare un'alternatività di scelta, pone in sostanza un onere aggiuntivo da osservarsi dall'Amministrazione procedente, quando stabilisce che sia acquisito anche il parere del Ministero dei Trasporti in merito alla installazione e all'ampliamento degli impianti "qualora gli stessi siano costieri secondo la definizione dell'art. 44 R.D. 20.7.1934, n. 1303", nell'ipotesi in cui, cioè, la concessione attenga ad impianti situati sulla costa marina; lo stesso art. 4 cit., al comma IV, indica, invece, un criterio che deve essere sempre osservato per tutti gli impianti interessati alla concessione o al suo rinnovo quando dispone espressamente che il Ministero dell'Interno "esprime il proprio parere sulla sicurezza delle opere di cui all'art. 2" - nell'ambito del quale rientrano appunto anche gli impianti che amplino la capacità di lavorazione già stabilita nel decreto di concessione, come nella specie -

ai sensi della normativa concernente i **“servizi di prevenzione e di vigilanza antincendi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29.7.1982, n. 577”**[4].

Il Consiglio di Stato, altresì, ha precisato che nella fattispecie si rendeva necessario che :

a)

“il Ministero dell’Ambiente formulasse il proprio specifico parere in ordine alla accettabilità o meno del quadro emissivo della raffineria, ai sensi dell’art.4, comma VI, del DPR n.420/1994 con riferimento ai nuovi impianti indicati nel precedente art.2 del medesimo DPR.;

b) il Comune interessato formulasse il proprio specifico giudizio valutativo, non riducibile ad un semplice atto di conformità alle destinazioni del vigente Piano Regolatore Generale.

Nel caso in esame, in effetti, era molto importante “la valutazione del Comune, quale ente esponenziale degli interessi della collettività locale e, in particolare, di quelli volti ad una corretta gestione dell’assetto territoriale, tanto più in presenza di un provvedimento di concessione di durata ventennale, con possibile sostanziale incidenza sulle future scelte di pianificazione del territorio comunale, anche con riguardo alla protezione dell’ambiente e della salute” (vedasi, al riguardo, le disposizioni sull’obbligo del Comune di elaborare il **documento “R.I.R.” ex decreto ministeriale del 9 maggio 2001** recante “Requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante”).

Per le attività a rischio di incidente rilevante, soggette all’obbligo di presentazione del rapporto di sicurezza (ex “notifica” di cui all’art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175) si ritiene superato quanto disposto dall’art. 4, comma 4, del DPR n. 420/1994 (**“Tempus Regit Actum”**) in quanto, nella fattispecie, il Comitato Tecnico Regionale di cui all’art. 20 del citato decreto del Presidente della Repubblica 29 luglio 1982, n. 577 deve essere integrato ai sensi dell’art. 19 del D. Lgs. n. 334 del 1999, come modificato dal D. Lgs. n. 238 del 2005. Tale Comitato, che può avvalersi del supporto tecnico-scientifico di enti e istituzioni pubbliche competenti (cfr. cit. art. 19, comma 5) ed essere ulteriormente integrato da un funzionario del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell’Interno e da un esperto del Ministero dell’Ambiente, Tutela del Territorio e del Mare, esprime i pareri di competenza - Nulla Osta di Fattibilità e Parere Tecnico Conclusivo - ai sensi dell’art. 21 del D.Lgs. 334/99 e s.m.i..

Con parere n. 4097/2003 del 10 dicembre 2003, il Consiglio di Stato ha espresso l’avviso che, ai fini del rilascio della concessione per l’impianto e l’esercizio di stabilimenti e depositi costieri di oli minerali, il Ministero dell’Interno esprima il proprio parere ai competenti organi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ora Ministero dei Trasporti), ai sensi dell’art. 47 del regolamento della navigazione marittima, tramite il Comitato Tecnico Regionale per la Prevenzione Incendi, integrato da un funzionario

del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

In sede di richiesta di parere, il Ministero dell'Interno aveva illustrato illustrava le linee evolutive della normativa sulla prevenzione degli infortuni e dei disastri, che ha comportato una regolamentazione specifica riguardo all'installazione di impianti di lavorazione e deposito oli minerali (D.P.R. 18.04.1994, n. 420) e più in generale di tutti gli impianti a rischio di incidente rilevante (d.lgs. 17.08.1999, n. 334), con la conseguenza che le disposizioni in materia di "sostanze infiammabili" contenute nel testo unico di pubblica sicurezza e nel relativo regolamento di esecuzione hanno acquistato "valenza di normativa residuale, applicabile solo in mancanza di apposite disposizioni nella specifica materia.

Nel settore degli oli minerali, in particolare, ai sensi del richiamato D.P.R. n. 420/1994, sono state ridefinite le procedure autorizzatone con trasferimento delle funzioni alle Regioni per effetto degli art. 17, e seguenti, e 72 e seguenti del d.lgs. 31.03.1998, n. 112."

Il Consiglio di Stato, nel condividere tali considerazioni, affermava che "l'art.4, quarto comma, del d.P.R. n. 420/1994 stabilisce, in particolare, che il Ministero dell'Interno esprime il parere sulla sicurezza delle opere afferenti agli impianti di lavorazione e deposito di oli minerali tramite il Comitato tecnico regionale o interregionale per la prevenzione agli incendi previsto dall'alt 20 del d.P.R. 29.07.1982, n. 577, nella composizione integrata da un funzionario del Dipartimento della Pubblica Sicurezza".

Proseguiva il Consiglio concludendo che "Si versa, quindi, a fronte di un modulo procedimentale che per gli impianti e depositi in argomento sostituisce integralmente ogni precedente disposizione e che garantisce, in ogni caso, il controllo ministeriale quanto agli aspetti inerenti all'ordine ed alla sicurezza pubblica con la presenza di un proprio rappresentante nell'organo collegiale preposto alla verifica dell'osservanza dei parametri più strettamente tecnici di sicurezza delle strutture e delle lavorazioni".

La Corte Costituzionale

ha emesso la sentenza n. 383 del 14 ottobre 2005 nei giudizi di legittimità costituzionale che riguardano anche il comma 56, il comma 57 e il comma 58 della legge 23 agosto 2003, n. 239, che disciplinano le attività di lavorazione e stoccaggio di oli minerali. In particolare, il comma 56 individua le attività soggette ad autorizzazione di competenza delle Regioni, indicandole nella installazione ed esercizio di nuovi impianti, nella dismissione di stabilimenti, nella variazione della capacità complessiva di lavorazione, nonché nella variazione di oltre il 30 per cento della capacità complessiva autorizzata di stoccaggio. Il comma 57 indica i parametri alla stregua dei quali va esercitato il potere autorizzativo,

mentre il comma 58 espressamente esclude la necessità di autorizzazione per le modifiche degli stabilimenti di lavorazione o dei depositi di oli minerali che non incidano sulla capacità complessiva di lavorazione o non determinino una variazione della capacità di stoccaggio superiore a quella indicata nel comma 56, lettera d).

Ad avviso della Regione ricorrente (la Toscana), tali disposizioni avrebbero violato gli artt. 117 e 118 Cost. sotto diversi profili: la Regione ricorrente, con riferimento al comma 57, censurava il mancato rispetto delle disposizioni in materia di governo del territorio e, con riferimento al comma 58, la circostanza che siano previste come attività libere tutte le modifiche degli oleodotti senza specificazioni né limiti, così consentendo, ad esempio, anche la modifica del relativo tracciato.

Tali questioni non sono state ritenute fondate dalla Corte Costituzionale.

Al riguardo, la Corte sostiene che l'individuazione delle attività soggette ad autorizzazione costituisce senz'altro una disciplina qualificabile come principio fondamentale della materia, dal momento che attraverso di essa viene stabilito quando si renda necessaria la sottoposizione al peculiare regime amministrativo relativo agli stabilimenti di lavorazione e stoccaggio degli oli minerali: tale scelta, come è evidente, dipende anche da variabili e parametri tendenzialmente insensibili alla specificità territoriale, in quanto legati alla obiettiva rilevanza - non frazionabile geograficamente - di tali attività rispetto agli interessi pubblici che ne impediscono uno svolgimento liberalizzato. In questa ottica, la stessa soglia quantitativa, individuata in relazione alla complessiva capacità di stoccaggio, non appare irragionevole rispetto al bilanciamento fra i diversi interessi in gioco.

Quanto alle specifiche censure concernenti le previsioni di cui ai commi 57 e 58, occorre prendere atto della ineludibilità dell'evidente impatto sul territorio di molte delle scelte che caratterizzano il settore delle politiche riconducibili alla materia dell'energia. Tali conseguenze, tuttavia, debbono ritenersi adeguatamente bilanciate dal doveroso coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali all'interno dei processi decisionali di elaborazione e realizzazione delle politiche energetiche.

C) CONCLUSIONI

Gli obiettivi della politica energetica nazionale, nonché i criteri generali per la sua attuazione a livello territoriale, sono elaborati dallo Stato che si deve avvalere dei meccanismi di raccordo e di cooperazione con le autonomie regionali nel rispetto dei principi derivanti dall'ordinamento comunitario e dal Titolo V della Costituzione.

Le disposizioni per il settore energetico, compreso quello petrolifero, debbono garantire, tra l'altro, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela dell'ambiente al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica dello Stato.

Al fine di conferire organicità, omogeneità e corretta applicazione al panorama normativo nel settore petrolifero, anche in ambito portuale, è auspicabile una **piena applicazione della legge 239 del 2004** che, in ogni caso, agevolerebbe il raccordo con la normativa Seveso (D.Lgs. 334/99 e D.Lgs. 238/2005) specie in considerazione dell'imminente trasferimento alle regioni delle competenze amministrative in materia di rischi di incidenti rilevanti (art.18 del D.Lgs. 334/99 e s.m.i.).

In caso contrario, vale sempre il principio "**Tempus regit Actum**".

[1]

Dirigente Area Rischi Industriali - Ministero Interno - Dipartimento dei Vigili del Fuoco, S.P.D.C.

Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non

hanno carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

[2]

Legge 23 agosto 2004, n. 239 (in G.U. n. 215 del 13 settembre 2004) recante "Riordino del settore energetico nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia".

[3] **D.P.R. 18 aprile 1994, n. 420** (in G.U. n. 151 del 30 giugno 1994) concernete "Regolamento recante semplificazione delle procedure di concessione per l'installazione di impianti di lavorazione o di deposito di oli minerali

[4] **D.P.R. 29 luglio 1982, n. 577** (in G.U. 20 agosto 1982, n. 229) recante “Approvazione del regolamento concernente l’espletamento dei servizi di prevenzione e di vigilanza antincendi”

<https://www.diritto.it/il-principio-tempus-regit-actum-nel-settore-petrolifero/>