

**OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE**

Roma  
6 e 7 febbraio 2003

Sentenze alla Corte costituzionale

Regioni a statuto ordinario

*A cura di:  
D.ssa O. Guglielmino*

**SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE  
REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

periodo novembre 2002- febbraio 2003

<b>N.</b>	<b>Tipo di giudizio</b>	<b>Ricorrente</b>	<b>Resistente</b>	<b>Materia</b>	<b>Esito del giudizio</b>	<b>G.U.</b>
Sentenza 505	Legittimità costituzionale in via incidentale	TAR Veneto	Regione Veneto	Smaltimento rifiuti	Illegittimità costituzionale in parte qua.	49/2002
Sentenza 507	Conflitto di attribuzione	Regione Veneto	Stato	Urbanistica	Inammissibilità	49/2002
Sentenza 510	Legittimità costituzionale in via principale	Regioni Lombardia, Puglia e Veneto, e delle Province autonome di Trento e Bolzano	Stato	Sanità pubblica - Assistenza sanitaria e ospedaliera - Razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale	Infondatezza	49/2002
Sentenza 511	Conflitto di attribuzione	Regione Liguria	Stato	Demanio marittimo	Accoglimento	49/2002

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE** 505 SENTENZA 20 novembre - 4 dicembre 2002.del (GU 49/2002.)

**Materia:** Smaltimento rifiuti

**Limiti violati:** Articoli 3, 11, 41, 117 e 120 della Costituzione; art. 22 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio).

**Ricorrente/i:** Tribunale amministrativo regionale del Veneto

**Resistente:** Regione Veneto

**Oggetto del ricorso:** Legge Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 (Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti), art. 33, commi 3 e 4.

**Esito del giudizio:** Illegittimità costituzionale in parte qua.

**Annotazioni:** Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 (Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti), per contrasto con gli articoli 3, 11, 41, 117 e 120 della Costituzione, nonché con l'art. 22 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), "nella parte in cui vieta il conferimento nelle discariche ubicate nel Veneto di rifiuti speciali provenienti da fuori regione, consentendo una riserva per tali rifiuti pari al 15% della capacità residua alla data di entrata in vigore della legge".

L'articolo 33 - dopo avere indicato nel comma 1 quali soggetti possono realizzare nuove discariche per rifiuti speciali, e disposto nel comma 2 che in esse una quota non superiore al venticinque per cento della capacità ricettiva e' riservata allo smaltimento di rifiuti speciali conferiti da altri soggetti - stabilisce nel comma 3 che in tali discariche "a seguito di esplicita richiesta formulata dal soggetto proponente, può essere autorizzato il conferimento di rifiuti speciali prodotti al di fuori del territorio regionale, per un'ulteriore quota non superiore al quindici per cento della capacità ricettiva", considerata alla stregua di particolari criteri. Il successivo comma 4 prevede che "le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 si applicano alle discariche in

servizio alla data di entrata in vigore della presente legge a decorrere da sei mesi dalla medesima data. La quota di rifiuti riservata si calcola sulla capacità residua della discarica alla medesima data". Il rimettente ritiene che la previsione del limite del quindici per cento - del quale il comma 4 dispone l'applicabilità per le discariche in servizio in relazione alla capacità ricettiva residua, esistente all'atto dell'intervento della legge regionale - violi gli artt. 11 e 117 della Costituzione, per lesione degli interessi nazionali e dei principi fondamentali della legislazione statale fissati, in adempimento di normativa comunitaria, dal decreto legislativo n. 22 del 1997; l'art. 3 della Costituzione, per disparità di trattamento fra operatori di diverse regioni; l'art. 41 della Costituzione, per lesione della libertà di iniziativa economica; e l'art. 120 della Costituzione, per lesione del divieto, imposto alle regioni, di ostacolare la libera circolazione delle cose.

La questione viene giudicata fondata. La Corte ricorda di essere già intervenuta in tema di limiti imposti dalla legislazione regionale allo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale. Ed in particolare ha precisato che il principio dell'autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali vale, ai sensi dell'art. 5, comma 3, lettera a) del citato decreto legislativo n. 22 del 1997, per i soli rifiuti urbani non pericolosi (ai quali fa riferimento l'articolo 7, commi 1 e 4, dello stesso d.lgs.) e non anche per altri tipi di rifiuti, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati, per ridurre il movimento dei rifiuti stessi, correlato a quello della necessità di impianti specializzati per il loro smaltimento, ai sensi della lettera b) del medesimo comma 3: a siffatto criterio sono stati ritenuti soggetti i rifiuti speciali (definiti dall'articolo 7, commi 3 e 4), sia pericolosi (sentenza n. 281 del 2000) che non pericolosi (sentenza n. 335 del 2001). Sulla base di questi rilievi, una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia che vietava lo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale e' stata, nella parte relativa a rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi, ritenuta dalla citata sentenza n. 335 del 2001 in contrasto con l'art. 120 della Costituzione, sotto il profilo dell'introduzione di ostacoli alla libera circolazione di cose tra le regioni (considerando che la Corte di giustizia delle Comunità europee ha qualificato i rifiuti come "prodotti"), oltre che con i principi fondamentali delle norme di riforma economico-sociale introdotte dal decreto legislativo n. 22 del 1997.

L'impugnata legge regionale pone allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale un divieto non assoluto, ma relativo, commisurato cioè ad una percentuale della capacità ricettiva delle discariche, peraltro diversamente calcolata secondo che si tratti di discariche nuove o già esistenti. Ma questa particolarità non giustifica

una valutazione diversa da quella riservata dalle citate sentenze alle norme allora scrutinate, che imponevano un divieto assoluto. L'art. 3, commi 3 e 4, (censurato dal rimettente solo con riguardo alle discariche già esistenti all'atto dell'entrata in vigore della legge regionale) - in quanto prevede limitazioni, seppur relative, all'introduzione di rifiuti speciali nel territorio della regione - viola infatti l'art. 120 della Costituzione, il quale - sia nel testo originario, sia in quello introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione" - vieta alle regioni di adottare provvedimenti ostacolanti la libera circolazione delle cose; e così pone un limite assoluto, correlato ai beni in quanto tali e non soltanto ad una loro quantità, che la norma impugnata determina del resto in misura decisamente esigua. Il rilevato contrasto della norma impugnata con l'articolo 120 della Costituzione e' determinante al fine di ritenere infondate le contrarie argomentazioni che la Regione ricava d agli articoli 19, comma 1, lettera b), e 22 del decreto legislativo n. 22 del 1997.

In conclusione la Corte dichiara l'articolo 33, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui dispone che i rifiuti speciali di provenienza extraregionale possono essere conferiti in discariche ubicate nel Veneto e già in servizio all'entrata in vigore della legge regionale, solo entro il limite del quindici per cento della loro capacità ricettiva residua a quella data esistente.

## **CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

**GIUDIZIO SU CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE** SENTENZA N. 507 del 20 novembre - 4 dicembre 2002 (GU 49/2002)

**Materia:** Urbanistica

**Limiti violati:** Articoli 117 e 118 Cost.; legge 15 marzo 1997, n. 59, articoli 1, 2, 3, 4; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, articoli 1, 52, 54 e 98; DPR 24 luglio 1977, n. 616, articoli 79, 80, 81 e seguenti.

**Ricorrente/i:** Regione Veneto

**Resistente:** Stato

**Oggetto del ricorso:** Decreto del Ministro dei lavori pubblici 8 ottobre 1998 (Promozione di programmi innovativi in ambito urbano denominati "Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio"), il connesso bando e relativi allegati.

**Esito del giudizio:** Inammissibilità del ricorso.

**Annotazioni:** La Regione Veneto ha sollevato conflitto di attribuzione in riferimento al decreto del Ministro dei lavori pubblici 8 ottobre 1998 (Promozione di programmi innovativi in ambito urbano denominati "Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio"), al connesso bando ed ai relativi allegati "A" e "B", per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), degli articoli 1, 52, 54 e 98 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), e degli artt. 79, 80, 81 e ss. del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), e successive modificazioni.

La ricorrente premette che con il decreto impugnato il Ministero dei lavori pubblici ha approvato, d'intesa con la Conferenza unificata, una disciplina di promozione di programmi innovativi in ambito urbano, denominati "programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio" (PRUSST), richiamando gli articoli 52 e 54 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che conservano allo Stato le funzioni relative a tali programmi, nonché l'art. 98 del medesimo decreto, che

tra le funzioni mantenute allo Stato individua la pianificazione pluriennale della viabilità, la programmazione, progettazione, realizzazione e gestione della rete stradale ed autostradale e la determinazione dei criteri relativi alla fissazione dei canoni delle licenze e delle concessioni.

Ad avviso della Regione Veneto il decreto del Ministro dei lavori pubblici invaderebbe la sfera di attribuzioni, sia legislative che amministrative, delle regioni nella materia della urbanistica, loro riservata dall'art. 117 della Costituzione, e in quella della difesa del suolo e dell'assetto del territorio, già trasferita alle regioni dagli articoli 79, 80 e seguenti del DPR 24 luglio 1977, n. 616 e successive modificazioni, e ricondurrebbe alla materia, mantenuta allo Stato, dei programmi innovativi funzioni ed attività che non si identificherebbero con i compiti di rilievo nazionale definiti dall'art. 1, comma 4, lettera c), della legge n. 59 del 1997 e dallo stesso art. 52 del d.lgs. n. 112 del 1998, ma si sostanzierebbero in "normalissimi interventi sul territorio", come tali rientranti, in base alla citata normativa, nella competenza regionale.

L'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità del ricorso poiché sarebbe stata raggiunta in sede di Conferenza unificata un'intesa con le regioni e gli enti locali. Ma a tale eccezione ha replicato la Regione Veneto asserendo, da un lato, di avere espresso voto contrario in sede di Conferenza unificata, ciò che renderebbe comunque proponibile il ricorso per conflitto innanzi alla Corte, e dall'altro che l'intesa raggiunta era condizionata al recepimento di alcune modifiche, richieste dalle regioni e dagli enti locali, che non sarebbero state trasfuse nell'impugnato decreto.

La Corte giudica entrambe le censure della Regione Veneto prive di fondamento. Dal verbale della seduta del 10 settembre 1998, data in cui l'intesa era stata raggiunta, non risulta che la Regione fosse presente e che avesse in quella sede espresso voto contrario, né la regione stessa ha allegato un suo dissenso, manifestato in una qualche forma, in data anteriore. La documentazione trasmessa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri conferma inoltre la veridicità della prospettazione dell'Avvocatura, secondo cui tutte le modificazioni concordate in sede di Conferenza unificata e che costituivano condizioni esplicite dell'intesa sono state effettivamente trasfuse nel decreto impugnato. I documenti agli atti smentiscono, dunque, secondo la Corte, gli assunti della ricorrente in ordine al mancato perfezionamento di una valida intesa.

Il ricorso, tuttavia, è giudicato inammissibile alla luce delle disposizioni costituzionali sulla competenza vigenti nel momento in cui il decreto impugnato è stato adottato, a nulla rilevando, secondo la Corte, il successivo mutamento del parametro conseguente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Il procedimento predisposto dal decreto per

l'ammissione al finanziamento e la conseguente allocazione delle risorse si è esaurito prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, né a questa è data la capacità di rendere invalidi atti posti in essere in conformità al previgente riparto di competenze.

Del resto, prosegue la Consulta, è alla disciplina previgente che la Regione Veneto ha affidato il suo ricorso, "evitando anche nei più recenti scritti difensivi qualsiasi attualizzazione, seppure lessicale, delle censure alla luce del nuovo Titolo V e continuando, quindi, ad indicare come materia di propria competenza l'urbanistica, alla quale la difesa del suolo e l'assetto del territorio accedrebbero in virtù dei successivi trasferimenti operati sotto il vigore del "vecchio" articolo 117".

Tuttavia l'impugnato decreto è privo di qualsiasi attitudine lesiva delle competenze della regione in materia urbanistica. Gli articoli 52 e 54 del decreto legislativo 112/1998, che individuano, nell'ambito della materia urbanistica, i compiti di rilievo nazionale e, rispettivamente, le funzioni mantenute allo Stato, tra le quali espressamente, alla lettera e), quelle relative alla promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato di diverse amministrazioni, non sarebbero stati rispettati dal decreto impugnato, in quanto, ad avviso della ricorrente, i programmi in esso individuati non afferirebbero a compiti di rilievo nazionale e non avrebbero alcunché di innovativo, ma si risolverebbero in normali interventi sul territorio rientranti nelle competenze regionali in materia urbanistica. Così argomentando, secondo la Corte, la Regione trascura il fatto che, secondo l'art. 4, comma 1, del decreto impugnato, i programmi che i comuni hanno la facoltà di promuovere devono essere conformi agli strumenti urbanistici di pianificazione e programmazione territoriale e che, se difformi, devono essere promossi d'intesa con l'amministrazione provinciale o regionale, titolare di tali strumenti. Se dunque il programma è conforme, la sua realizzazione ricade nella competenza dei comuni promotori e le competenze urbanistiche della regione non ricevono alcun pregiudizio dall'apporto finanziario dello Stato. Se invece il programma è difforme, tali competenze non subiscono menomazione, poiché esso non può essere realizzato in assenza di un'intesa. Ciò basta alla Corte per affermare che le attribuzioni regionali in materia urbanistica sono salvaguardate e pertanto la stessa ritiene di non dovere indagare oltre sulle singole prescrizioni del decreto e dei suoi allegati, che la regione assume illegittime, e dichiara l'inammissibilità del ricorso.

Ma la Consulta va oltre. Infatti ritenendo da alcune argomentazioni difensive della ricorrente il reale interesse che ha condotto al ricorso,

ossia provocare quale conseguenza dell'eventuale annullamento del decreto l'acquisizione alle regioni delle risorse finanziarie destinate a sostenere i programmi in questione, dichiara priva di fondamento normativo una simile conseguenza.

La Corte ricorda che l'art. 1 del decreto ministeriale impugnato stabilisce che i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) sono finanziati con le disponibilità del Ministero dei lavori pubblici - Direzione generale del coordinamento territoriale, derivanti dalle somme non utilizzate per i precedenti programmi di riqualificazione urbana (di cui al decreto ministeriale 21 dicembre 1994, provenienti a loro volta dal fondo di lire 288 miliardi ex articolo 2, comma 2, della legge 17 febbraio 1992, n. 179 (Norme per l'edilizia residenziale e pubblica) e successive modificazioni ed integrazioni.) L'art. 61 del decreto legislativo 112/1998 stabilisce che dal 1 gennaio 1999 sono accreditate alle singole regioni le disponibilità finanziarie concernenti le funzioni conferite in materia di edilizia residenziale pubblica relativamente agli impegni di spesa previsti da una serie di disposizioni di legge specificamente elencate, tra le quali non è inclusa quella del menzionato art. 2, comma 2, della legge 179 del 1992; tali disponibilità restano pertanto di pertinenza dello Stato.

“Se dunque l'interesse che sostiene il ricorso consiste soprattutto nell'acquisizione e nella disponibilità delle somme da parte della Regione ne è evidente l'inconsistenza. Esso è infatti basato su una erronea rappresentazione della disciplina finanziaria della materia. L'eventuale accoglimento del ricorso non potrebbe giammai comportare il dirottamento dei fondi statali verso le casse della regione, ma, al più, la soppressione dell'intervento finanziario dello Stato e il dovere di rifondere le somme percepite in virtù di un titolo invalido”.

## **CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

**GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE N. 510 SENTENZA**  
del 20 novembre - 4 dicembre 2002 (GU 49/2002.)

**Materia:** Sanità pubblica - Assistenza sanitaria e ospedaliera - Razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale

**Limiti violati:** Costituzione, artt. 3, 5, 41, 73, 76, 97, 115, 117, 118, 119 e 123; legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

**Ricorrente/i:** Regioni Lombardia, Puglia e Veneto, e delle Province autonome di Trento e Bolzano

**Resistente:** Stato

**Oggetto del ricorso:** Legge 30 novembre 1998, n. 419 (Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale. Modifiche al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502), artt. 1, 2, comma 1, lettere b), c), l), u), aa), bb), hh), ii), ll), mm), oo), 3, comma 2, e 6; d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419). -; statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numeri 1 e 29, 9, numero 10, e 16.

**Esito del giudizio:** Infondatezza

**Annotazioni:** Le questioni di legittimità costituzionale sono state promosse con ricorso della Regione Lombardia relativamente agli artt. 1, 2, comma 1, lettere b), c), l), u), aa), bb), hh), ii), ll), mm), oo), 3, comma 2, e 6, della legge 30 novembre 1998, n. 419 (Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale. Modifiche al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502), in riferimento agli artt. 3, 41, 76, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché dalle Regioni Lombardia, Puglia e Veneto e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano relativamente all'intero testo del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'art. 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), ed anche a numerose norme del medesimo decreto legislativo puntualmente indicate nella narrativa in fatto.

Le Regioni ricorrenti denunciano, in riferimento a vari parametri costituzionali, molteplici vizi delle norme prese in esame, censurate soprattutto sotto i profili dell'eccesso di delega e del carattere lesivo di previsioni legislative statali asseritamente di estremo dettaglio. Le Province autonome di Trento e di Bolzano, da parte loro, si dolgono delle disposizioni recanti la disciplina della "formazione manageriale", in quanto vulnererebbero le loro attribuzioni statutarie in materia. La Corte, dopo aver disposto la riunione dei giudizi, in quanto i ricorsi sollevano questioni di legittimità costituzionale che hanno ad oggetto, in larga parte, le stesse norme e in riferimento a profili e parametri costituzionali sostanzialmente coincidenti, dichiara preliminarmente inammissibile l'intervento in due giudizi dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Genova, in conformità all'orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui nei processi costituzionali in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione (cfr., per tutte, sentenza n. 382 del 1999).

In particolare le ricorrenti hanno posto in luce, sia pure con diversità di accenti, le varie carenze della disciplina contenuta negli atti impugnati, sottolineando soprattutto la "sostanziale inattuabilità" del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 e, in particolare, le Regioni Lombardia e Puglia espressamente ribadiscono nei loro atti defensionali come "a tre anni di distanza dalla sua entrata in vigore il d.lgs. n. 229/1999 sia rimasto sostanzialmente inattuato", in quanto prevede atti statali di indirizzo e "adempimenti complessi [...] mal coordinati tra loro e, in quanto tali, assai poco realisticamente realizzabili". In proposito fanno riferimento, a titolo emblematico, alla mancata emanazione dell'atto di indirizzo e coordinamento, previsto dall'art. 8-quater, comma 3, che viene considerato un atto di grande rilievo perché doveva costituire il presupposto per l'adozione di una serie di complessi adempimenti scadenzati dallo stesso d.lgs. n. 229. A questa situazione di prospettata carenza di "copertura" amministrativa del disegno legislativo in oggetto va aggiunto che successivamente alla proposizione dei ricorsi ed all'ordinanza istruttoria sono sopravvenuti alcuni atti, di natura non solo legislativa ma anche negoziale, che hanno avuto rilevante incidenza sul quadro di ripartizione delle attribuzioni tra Stato, regioni e province autonome in materia sanitaria. In primo luogo si fa riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di modifica del Titolo V della parte II della Costituzione, in base alla quale, secondo le Regioni ricorrenti, la materia "assistenza sanitaria ed ospedaliera" ed i relativi ordinamento ed organizzazione amministrativa dovrebbero essere ricondotti, anche in base a certi orientamenti della giurisprudenza amministrativa, oltre che ad espliciti riconoscimenti del Ministero per la salute (cfr. circolare n. 1, prot. n. 1001/2558-g/0321 del 17 gennaio 2002), alla "competenza esclusiva delle Regioni". In secondo luogo si fa riferimento all'Accordo 8 agosto 2001, stipulato, ai sensi dell'art. 4 del

d.lgs. n. 281 del 1997, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome, con il quale si "dirime definitivamente qualsiasi controversia relativa all'accordo del 3 agosto 2000", nonché il Governo si impegna a finanziare la spesa sanitaria pubblica per gli anni 2002-2004, dando soluzione a tutte le questioni relative ai disavanzi nel settore pendenti nel 2001 e riconoscendo alle regioni la più ampia autonomia nell'organizzazione sanitaria ed ospedaliera, così da consentire alle stesse di mantenere gli impegni di spesa prefissati nell'Accordo. In sostanziale attuazione del predetto Accordo il decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito con modificazioni nella legge 16 novembre 2001, n. 405, ne ha recepito parte dei contenuti, tra l'altro riconoscendo alle singole regioni il potere di autorizzare ed adottare direttamente progetti di "sperimentazione gestionale", stabilendo altresì che "non costituiscono principi fondamentali le materie di cui agli articoli 4, comma 1-bis e 9-bis, del d.lgs n. 502/1992" che riguardano il riconoscimento ai presidi ospedalieri dello status di azienda ospedaliera, disponendo altresì che le regioni adottano le disposizioni necessarie per garantire l'equilibrio economico dei singoli presidi ospedalieri. In questo contesto va infine ricordato che il d.P.C.m. 29 novembre 2001 ha fissato, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, i livelli essenziali di assistenza sanitaria. 4. - Secondo le Regioni ricorrenti, dunque, la ratio complessiva dell'Accordo dell'8 agosto 2001 e dei provvedimenti normativi conseguenti era quella di "attribuire alle regioni la più ampia autonomia nell'organizzazione dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera", tanto che la Regione Lombardia ritiene che la sopravvenienza di questi atti abbia comunque determinato una parziale cessazione della materia del contendere, mentre la difesa erariale sostiene che si sia verificata "la cessazione della materia del contendere nell'intero contenzioso", poiché sarebbero stati risolti i punti essenziali della controversia "con reciproca soddisfazione, tanto da levare interesse all'eventuale rimanenza di questioni irrisolte ma di rilevanza assolutamente marginale". Va inoltre osservato che le Regioni ricorrenti, ribadita la perdurante inattuazione ed inoperatività del d.lgs. n. 229 "a tre anni di distanza dalla sua entrata in vigore", contestano decisamente che tale attuazione possa avvenire dopo la diversa ripartizione di competenze e l'asserita eliminazione del potere governativo di indirizzo e coordinamento determinate dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001. Ed infatti la Regione Lombardia ha dichiarato di avere esercitato, in alcuni settori, successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, le nuove competenze legislative e regolamentari ritenute attribuite in materia, asserendo la Regione stessa che alcuni dei "principi fondamentali introdotti dal d.lgs. n. 229/1999 sono, nei fatti, divenuti inoperanti". E nello stesso tempo la medesima Regione ha dichiarato di avere già in precedenza, nella carenza di disposizioni statali di attuazione, disciplinato "numerosi istituti regolati dal d.lgs. 229/1999 in maniera difforme o parzialmente difforme dai principi ivi fissati", senza peraltro che tali iniziative siano

state "in alcun modo contestate dal Governo". Le dichiarazioni delle parti del giudizio - indipendentemente da ogni valutazione sul merito - hanno dunque posto in luce una situazione di sostanziale inattuazione del d.lgs. n. 229 del 1999, almeno fino alla data di entrata in vigore della legge di riforma del Titolo V della Costituzione, cosicché per quel periodo non risulta provato che le norme censurate abbiano in pratica prodotto effetti lesivi tali da determinare una invasione della sfera di attribuzioni delle Regioni e delle Province autonome ricorrenti. Con la riforma del Titolo V il quadro delle competenze è stato profondamente rinnovato e in tale quadro le regioni possono esercitare le attribuzioni, di cui ritengano di essere titolari, approvando - fatto naturalmente salvo il potere governativo del ricorso previsto dall'art. 127 della Costituzione - una propria disciplina legislativa

## **CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

**GIUDIZIO SU CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE** SENTENZA N. 511  
del 20 novembre - 4 dicembre 2002 (GU 49/2002)

**Materia:** Demanio marittimo

**Limiti violati:** Articoli 117 e 118 Costituzione,; D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 59; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 105, comma 2, lettera l).

**Ricorrente/i:** Regione Liguria

**Resistente/i:** Stato

**Oggetto del ricorso:** Provvedimento del Ministro dei trasporti e della navigazione

**Esito del giudizio:** Accoglimento.

**Annotazioni:** la Regione Liguria ha sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato al fine di ottenere la dichiarazione che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero dei trasporti e della navigazione, adottare provvedimenti in ordine ai rapporti concessori relativi alla gestione delle aree demaniali marittime situate nel territorio della Regione Liguria per utilizzazioni aventi finalità turistiche e ricreative, ed in particolare adottare il provvedimento trasmesso alla Regione con nota in data 16 ottobre 2000 (pervenuto il 24 ottobre 2000), con cui si autorizza, ai sensi dell'art. 46, secondo comma, del codice della navigazione, il subingresso della S.p.a. Porto di Lavagna nella concessione, a suo tempo rilasciata alla S.p.a. Cala dei Genovesi, per la realizzazione e gestione del porto turistico di Lavagna. Ad avviso della ricorrente, l'atto impugnato, presupponendo il permanere della competenza statale in relazione al rapporto concessorio attinente a questo porto turistico, sarebbe lesivo delle prerogative costituzionali della Regione garantite dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione all'art. 59 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, all'art. 6, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494), nonché all'art. 105, comma 2, lettera l) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Nel ricorso si premette che l'art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977 aveva delegato alle Regioni "le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando l'utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative". Dalla delega erano escluse le

funzioni esercitate dagli organi dello Stato "in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale". Era altresì previsto che la delega non riguardasse i porti e le aree "di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima": l'identificazione precisa di tale aree avrebbe dovuto avvenire con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle Regioni interessate, entro il 31 dicembre 1978.

Siccome il termine originariamente previsto dall'art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977 per l'identificazione delle aree escluse dalla delega non è stato rispettato e, nella perdurante inerzia dello Stato, si era consolidato un orientamento giurisprudenziale per il quale, fino alla individuazione delle aree sottratte alla delega, questa non sarebbe stata operativa, a far salve le competenze regionali è intervenuto l'art. 6 del decreto-legge n. 400 del 1993, stabilendo che "ove, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto" - termine successivamente prorogato al 31 dicembre 1995 con una serie di decreti legge non convertiti, ma i cui effetti sono stati fatti salvi dalla legge 23 dicembre 1996, n. 647 - "il Governo non abbia provveduto agli adempimenti necessari a rendere effettiva la delega delle funzioni amministrative alle regioni, ai sensi dell'art. 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, queste sono comunque delegate alle regioni".

All'incombente previsto dall'art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977 si è quindi provveduto con il d.P.C.m. 21 dicembre 1995, che ha appunto approvato l'elenco delle aree marittime escluse dalla delega alle Regioni. Per la Regione Liguria, tale d.P.C.m. includeva fra gli ambiti sottratti a trasferimento un gran numero di aree, tra cui anche il porto turistico di Lavagna, sul quale il Governo si riservava la competenza per "esigenze della navigazione marittima": ma il decreto stesso è stato annullato, con riguardo alla parte che concerneva aree del territorio della Regione Liguria, con la sentenza della Corte n. 242 del 1997, per essere stato formato con modalità non conformi al principio di leale cooperazione.

Anche l'art. 105, comma 2, lett. l) del d.lgs. n. 112 del 1998, nel conferire alle Regioni le funzioni relative al rilascio di concessioni sui beni del demanio marittimo, ha precisato che il conferimento non opera nei porti e nelle aree di interesse nazionale individuate con il d.P.C.M. 21 dicembre 1995. Tuttavia la Corte, con la sentenza n. 322 del 2000, ha riconosciuto che, con riguardo al territorio della Regione Liguria, tale decreto legislativo non ha proceduto ad una delimitazione delle aree escluse dal conferimento di funzioni, per mancanza di un efficace termine di riferimento, atteso il precedente parziale annullamento del d.P.C.m. 21 dicembre 1995 e stante la

manca successiva emanazione da parte del Governo, che pur avrebbe potuto provvedervi con il procedimento previsto dall'art. 59, secondo comma, ultimo periodo, del d.P.R. n. 616 del 1977, di un decreto modificativo dell'elenco delle aree di preminente interesse nazionale; e che pertanto la competenza della Regione Liguria in ordine ai beni del demanio marittimo non è limitata dalla individuazione di dette aree escluse.

In questo quadro, la ricorrente ritiene che le proprie competenze amministrative in ordine alla gestione del demanio marittimo per finalità turistiche e ricreative, tra l'altro disciplinate con la legge regionale 28 aprile 1999, n. 13, e successive modificazioni, siano prive di limitazioni spaziali, e si estendano, in forza dell'annullamento parziale del d.P.C.m. 21 dicembre 1995, a tutte le aree demaniali della Regione (con la sola esclusione delle aree affidate alle competenze delle autorità portuali, nelle quali non ricade il porto di Lavagna). Ne deriverebbe che l'intervento dello Stato, con il quale si provvede in ordine ad un rapporto concessorio demaniale per finalità turistiche, con le modalità di esercizio proprie delle attribuzioni statali esclusive e senza alcun coinvolgimento della Regione nel procedimento, sarebbe illegittimo e configurerebbe il tentativo di riappropriarsi di competenze ormai di sicura spettanza della Regione. Osserva la Regione che il bene rispetto al quale lo Stato ha adottato i provvedimenti concessori oggetto di causa appartiene al demanio marittimo, e che le finalità, cui l'utilizzazione del bene concesso è rivolta, sono di carattere turistico-ricreativo (il porto di Lavagna, infatti, è un porto turistico) e come tali comprese nell'ambito della delega di funzioni operante anche prima degli ulteriori conferimenti disposti dal d.lgs. n. 112 del 1998. I provvedimenti di gestione del rapporto concessorio (rilascio della concessione amministrativa, suo rinnovo, autorizzazione al subingresso di un nuovo concessionario, ecc.) rientrerebbero nella nozione di funzione amministrativa "per finalità turistiche e ricreative", cui si riferisce la delega. Deporrebbe in questo senso - oltre al comune sentire, per il quale le funzioni concernenti la gestione del demanio postulano in primo luogo l'esercizio di poteri concessori, in aggiunta a quelli di polizia e di vigilanza - anche la lettera dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 400 del 1993 (ove si stabilisce che la delega di cui all'art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977 concerne anche il rilascio ed il rinnovo delle concessioni demaniali marittime) e dell'art. 105, comma 2, lett. l del d.lgs. n. 122 del 1998 (ove si ribadisce che il conferimento include anche le competenze "al rilascio di concessioni di beni").

Ad avviso della ricorrente, dunque, nella fattispecie la competenza al rilascio della autorizzazione al subingresso nella concessione amministrativa di cui si controverte spettava alla Regione, così come spettava alla Regione adottare tutti gli atti relativi al medesimo

rapporto concessorio, con esclusione di qualsiasi attribuzione concorrente in capo allo Stato. L'amministrazione statale, continuando ad esercitare poteri concessori relativi al porto turistico di Lavagna, mostrerebbe di voler ritenere tuttora operante la riserva di competenza operata dal d.P.C.m. 21 dicembre 1995: ciò in contrasto con il riparto di competenze, costituzionalmente garantito, e in violazione della portata vincolante delle pronunce di questa Corte intervenute nella fattispecie.

Lo Stato ha chiesto che il conflitto sia dichiarato inammissibile e, comunque, non fondato. Il ricorso sarebbe inammissibile, secondo il resistente, in quanto la Regione Liguria, in precedenti e successive occasioni, non avrebbe contestato la competenza statale in tema di porti turistici.

La Corte respinge l'eccezione perché per la sua giurisprudenza costante nei giudizi per conflitto di attribuzione non trova applicazione l'istituto dell'acquiescenza (cfr. sentenze n. 191 del 1994 e n. 389 del 1995).

Lo Stato, nel merito delle sue controdeduzioni muove da una diversa lettura dell'art. 59 del d.P.R. 616 / 1977. Secondo il resistente, infatti, tale articolo escludeva dalla delega tutti i "porti" in quanto tali, mentre la successiva individuazione delle aree di preminente interesse nazionale avrebbe riguardato solo le aree diverse da quelle portuali. In tal modo l'annullamento parziale del d.P.C.m. 21 dicembre 1995 (che, in verità, a quanto risulta, individuava come esclusi dalla delega pressoché tutti i porti esistenti, compresi quelli turistici) non produrrebbe alcun effetto per quanto riguarda la permanenza in capo allo Stato delle competenze sui porti. Parimenti, il conferimento delle funzioni di rilascio delle concessioni, di cui all'art. 105 del d.lgs. n. 112 del 1998, non opererebbe nei porti in quanto tali, mentre il rinvio al decreto del 21 dicembre 1995 varrebbe solo a delimitare ulteriormente l'operatività del conferimento di funzioni, escludendone le altre aree individuate come di interesse nazionale attraverso il predetto decreto.

La tesi dello Stato, secondo la Corte, trova effettivamente qualche conforto testuale nelle disposizioni interessate. La limitazione della delega di cui all'art. 59, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, con riferimento al "preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima", potrebbe agevolmente riferirsi sia ai "porti" che alle altre "aree": ma il periodo successivo del medesimo comma prevede la identificazione delle sole "aree" (che peraltro potrebbero anche essere sia le aree portuali, sia quelle ulteriori). Così pure la lettera l) dell'art. 105, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998 offre un sia pur esile elemento testuale nel senso indicato dalla difesa statale là dove

esclude l'operatività del conferimento "nei porti e nelle aree di interesse nazionale individuate" (al femminile) con il decreto del Presidente del Consiglio. Infine la modifica di recente apportata a detto articolo 105 con l'art. 9 della legge 6 marzo 2001, n. 88 (secondo la Corte non direttamente rilevante nel giudizio, trattandosi di modifica sopravvenuta dopo l'emanazione dell'atto impugnato) parrebbe a sua volta muovere dalla interpretazione sostenuta dallo Stato, in quanto dispone che il conferimento di funzioni non operi "nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio 21 dicembre 1995" – distinguendo stavolta chiaramente fra i porti e le altre aree -, e che negli altri porti ("di rilevanza economica regionale ed interregionale") "il conferimento decorre dal 1 gennaio 2002": supponendosi dunque che prima esso non operasse. A fronte di questi elementi testuali, tuttavia, per la Corte sta il fatto che, dal punto di vista della ratio normativa, una delega come quella conferita con l'art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977, disposta nel quadro della identificazione di funzioni accessorie e complementari rispetto a quelle spettanti alle Regioni in materia di turismo, e modellata sul criterio funzionale, in quanto limitata alla ipotesi in cui "la utilizzazione prevista" - dei beni del demanio marittimo, comprensivi del litorale e delle aree demaniali immediatamente prospicienti (art. 59 cit., primo comma) - "abbia finalità turistiche e ricreative", mal si concilierebbe con una aprioristica e totale esclusione dalla operatività della delega medesima di tutti i porti: e, specificamente, non tanto dei porti "di rilevanza economica regionale e interregionale" (secondo la classificazione già prevista dall'art. 4, comma 1, lettera d della legge 28 gennaio 1994, n. 84), quanto di quelli fra di essi che hanno solo funzione "turistica e da diporto" (art. 4, comma 3, lettera e della predetta legge n. 84 del 1994), cioè dei porti turistici. Questi ultimi, infatti, rappresentano una tipica utilizzazione di aree demaniali per finalità "turistiche e ricreative". Ciò tanto più, in quanto dalla stessa delega erano escluse "le funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale" (art. 59 cit., primo comma, secondo periodo), passando dunque in capo alle Regioni solo funzioni attinenti alla utilizzazione dei beni per finalità turistiche e ricreative. Né è senza significato che il decreto del Presidente del Consiglio 21 dicembre 1995, nell'identificare, attraverso l'elenco ad esso allegato, le "aree demaniali marittime (...) escluse dalla delega di funzioni di cui all'art. 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, in quanto riconosciute di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima" (art. 1), abbia indicato in modo del tutto indifferenziato sia porti e ambiti portuali, sia altre zone demaniali:

nell'elenco, al n. 25 nell'ambito delle aree di pertinenza della Capitaneria di porto di Genova, figurava, insieme ad altri porti, il porto turistico di Lavagna, per il quale, nelle "note" dell'elenco, si invocavano esigenze della navigazione marittima, cioè uno degli indici dell'assunto "preminente interesse nazionale", che secondo la disposizione legislativa avrebbe dovuto essere posto a fondamento dell'esclusione di determinate aree dalla delega. Nulla, nel decreto in esame, poteva far pensare che i porti fossero indicati a puro scopo ricognitivo, e non al fine di positivamente escluderli dall'applicazione della delega. L'avvenuto annullamento del decreto, limitatamente alla parte concernente il territorio della Regione Liguria, non avrebbe d'altra parte impedito allo Stato, almeno fino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 112 del 1998, il cui articolo 105 richiamava il d.P.C.m. 21 dicembre 1995, di integrare, con riguardo a quel territorio, l'elenco delle aree escluse dall'applicazione della delega: infatti l'art. 59, secondo comma, ultimo periodo, del d.P.R. n. 616 del 1977 espressamente prevedeva che "col medesimo procedimento l'elenco delle aree predette può essere modificato". Ma nessun nuovo provvedimento relativo alle aree demaniali marittime site nel territorio della Regione Liguria è intervenuto dopo la sentenza n. 242 del 1997 della Corte che annullò pro parte il decreto del 1995.

A sua volta l'art. 105, comma 2, lettera l) del d.lgs. n. 112 del 1998, nel suo testo originario, si limitava a rinviare al d.P.C.m. 21 dicembre 1995, e dunque, si direbbe, all'intero contenuto di questo, che includeva, come s'è visto, anche i porti nell'elenco delle aree sottratte alla delega. Ma allora, stante l'annullamento parziale di tale decreto, se ne ricava che, con riguardo al territorio della Regione Liguria, il conferimento di funzioni operava relativamente a tutte le aree demaniali, ad eccezione di quelle ove sono costituite autorità portuali, le cui attribuzioni sono fatte salve dal medesimo art. 105, comma 1. Tali autorità, infatti (costituite nei porti maggiori, riconosciuti di rilevanza economica internazionale o nazionale: cfr. art. 4, comma 1-bis e art. 6 della legge n. 84 del 1994), esercitano fra l'altro, nell'ambito delle rispettive circoscrizioni, le funzioni di concessione dei beni del demanio (cfr. art. 8, comma 3, lettera h della medesima legge n. 84 del 1994).

La Corte, dunque, accoglie il ricorso della regione poiché il porto turistico di Lavagna non fa parte della circoscrizione di competenza di un'autorità portuale, e non risulta oggetto di alcuna altra norma di esclusione dall'ambito di applicazione della delega, e poi del conferimento di funzioni alla Regione.