

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **344/2007** (ECLI:IT:COST:2007:344)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **BILE** - Redattore: **QUARANTA**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **10/10/2007**

Deposito del **19/10/2007**; Pubblicazione in G. U. **24/10/2007**

Norme impugnate: Nota Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione Generale per le Infrastrutture della Navigazione Marittima ed Interna, Divisione 6., prot. n. MINFTRA/DINFR/2580 del 21/03/2006.

Massime: **31704 31705 31706**

Atti decisi: **confl. enti 8/2006**

SENTENZA N. 344 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna, Divisione 6[^], prot. numero MINFTRA/DINFR/2580, in data 21 marzo 2006, promosso con ricorso della Regione Toscana, notificato il 22 maggio 2006, depositato in cancelleria il successivo 23 maggio ed iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2006.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto di intervento della società Porto Turistico Domiziano;

udito nell'udienza pubblica del 25 settembre 2007 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, l'avvocato dello Stato Anna Lidia Caputi Iambrenghi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luca Graziani per la società Porto Turistico Domiziano.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso notificato il 22 maggio 2006 e depositato il successivo 23 maggio, la Regione Toscana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, impugnando la nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna, Divisione 6^a, prot. numero MINFTRA/DINFR/2580 del 21 marzo 2006.

2.— La ricorrente premette di avere proposto, in precedenza, ricorso per conflitto di attribuzione in ordine alle note del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di porto di Viareggio, del 12 e 26 febbraio 2003 «con le quali si riassumevano in capo allo Stato le competenze in materia di concessioni sui beni del demanio marittimo portuale, con specifico riguardo al Porto di Viareggio».

Ricorda, quindi, che con la sentenza n. 89 del 2006 questa Corte ha accolto il suddetto ricorso, in quanto il nuovo sistema delle competenze, disposto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), impedisce che possa attribuirsi attuale valenza all'inserimento dei porti nel d.P.C.m. 21 dicembre 1995 (Identificazione delle aree demaniali marittime escluse dalla delega alle Regioni ai sensi dell'art. 59 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), ai fini del riparto delle funzioni amministrative in materia. La Corte ha, quindi, statuito che lo Stato non può ritenersi competente in materia di concessioni sui beni del demanio marittimo siti nelle aree portuali di interesse regionale o interregionale e, quindi, nel porto di Viareggio.

3.— Con la nota ora impugnata, trasmessa alla Direzione marittima di Livorno, nonché per conoscenza alla Regione Toscana, in ossequio alla suddetta pronuncia della Corte, da un lato, con specifico riguardo al porto di Viareggio, si dispone il trasferimento della documentazione relativa a concessioni demaniali al competente ente territoriale; dall'altro, in attesa della soluzione definitiva della complessiva questione del riparto di competenze in materia, «si invita la Direzione marittima di Livorno ad evidenziare agli uffici marittimi dipendenti che la sentenza non riguarda i porti diversi da quello di Viareggio».

4.— La Regione ricorrente prospetta, quindi, la violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, anche alla luce dei principi affermati dalla sentenza n. 89 del 2006, che si sostanziano nella affermazione, in generale, dell'illegittimità della riappropriazione da parte dello Stato di funzioni concernenti il demanio marittimo, basata sull'inserimento dei porti nel citato d.P.C.m. 21 dicembre 1995.

Il richiamo, infatti, dell'art. 105 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), al suddetto d.P.C.m. non comporta il conferimento allo stesso di efficacia legislativa e neppure vale a sanare i vizi di legittimità che lo inficiano o comunque ad attribuire ad esso una nuova o diversa efficacia.

Ad avviso della Regione, pertanto, «su tale d.P.C.m. lo Stato non può più fondare la propria competenza per nessuno dei porti turistici e commerciali, di rilevanza economica regionale ed interregionale siti nella Regione Toscana: oltre a Viareggio si rinvencono Marciana Marina, Campo nell'Elba, Porto Azzurro, Rosignano Marittimo, Cecina, San Vincenzo, Scarlino, Castiglione della Pescaia, Monte Argentario, Isola del Giglio».

A giudizio della ricorrente, quindi, la nota sulla quale verte il conflitto vanificherebbe del tutto la legislazione regionale e comporterebbe la violazione delle competenze regionali costituzionalmente garantite dagli artt. 117 e 118 Cost. – anche in relazione all'art. 105 del d.lgs. n. 112 del 1998 – nelle materie del governo del territorio, di porti e aeroporti civili, di grandi reti di trasporto e di navigazione, di turismo ed industria alberghiera, di lavori pubblici.

La ricorrente ricorda, infine, di aver attribuito le relative funzioni amministrative ai Comuni, in attuazione del principio di sussidiarietà, ai sensi dell'art. 27, comma 3, della legge della Regione Toscana 1° dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112), stabilendo che «sono attribuite ai Comuni le funzioni concernenti le concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale, nonché del demanio lacuale e fluviale». Per l'esercizio di tali funzioni sono state, altresì, rivolte ai Comuni direttive con la circolare «Funzioni amministrative concernenti il rilascio di concessioni sui beni del demanio marittimo: porti di rilevanza economica regionale e interregionale», approvata con la delibera della Giunta regionale n. 51 del 21 gennaio 2002.

5.— Il 13 giugno 2006 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque non fondato.

L'Avvocatura, in particolare, osserva che il provvedimento in questione si limita a comunicare, esplicitandone il senso, il dispositivo della sentenza n. 89 del 2006, ai fini della immediata attuazione della stessa.

Sottolinea la difesa dello Stato che l'espressione «porti diversi da quello di Viareggio» è del tutto generica, nel senso che non solo non fa riferimento espressamente ad alcuno dei porti turistici e commerciali di rilevanza economica regionale ed interregionale siti nella Regione Toscana, ma nemmeno cita gli ulteriori porti di cui al d.P.C.m. del 1995, allocati nelle altre Regioni del territorio dello Stato.

Altro profilo di inammissibilità è rinvenuto nella insufficiente esplicitazione delle censure poste a fondamento del ricorso, nel quale verrebbe apoditticamente dedotta la violazione degli artt. 5, 117 e 118 Cost., limitandosi la ricorrente a richiamare la motivazione della sentenza n. 89 del 2006.

6.— Ha spiegato intervento nel giudizio, con comparsa depositata nella cancelleria di questa Corte il 18 luglio 2006, la società Porto Turistico Domiziano, quale concessionaria di uno specchio d'acqua nel Porto Santo Stefano, destinato ad ormeggio grazie a pontili galleggianti. La società ha dedotto l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del conflitto sollevato dalla Regione Toscana.

Considerato in diritto

1.— Con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione Toscana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, impugnando la nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna, del 21 marzo 2006, trasmessa alla Direzione marittima di Livorno, nonché, per conoscenza, alla Regione Toscana. Con detta nota, in ossequio alla sentenza n. 89 del 2006 di questa Corte, si dispone, con specifico riguardo al porto di Viareggio, il trasferimento della documentazione

relativa alle concessioni demaniali al competente ente territoriale e, in attesa della soluzione definitiva della complessiva questione del riparto di competenze in materia, «si invita la Direzione marittima di Livorno ad evidenziare agli uffici marittimi dipendenti che la sentenza non riguarda i porti diversi da quello di Viareggio».

2.— Secondo la ricorrente, la nota lederebbe le proprie attribuzioni in quanto lo Stato, nel ritenere riferibili solo al porto di Viareggio i principi contenuti nella citata sentenza n. 89 del 2006, affermerebbe la propria competenza sui porti turistici e commerciali, di rilevanza economica regionale e interregionale, siti nella Regione, ulteriori rispetto a quello di Viareggio (porti di Marciana Marina, Campo nell'Elba, Porto Azzurro, Rosignano Marittimo, Cecina, San Vincenzo, Scarlino, Castiglione della Pescaia, Monte Argentario, Isola del Giglio), in violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione.

3.— Ciò premesso, in via preliminare va ricordato che, con ordinanza letta in pubblica udienza, è stata dichiarata la inammissibilità dell'intervento spiegato in giudizio dalla società Porto Turistico Domiziano.

E, infatti, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni non possono intervenire soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, salvo che gli atti impugnati siano oggetto di un giudizio comune in cui l'interventore assume la qualità di parte e la pronuncia della Corte sia «susceptibile di condizionare la stessa possibilità che il giudizio comune abbia luogo» (sentenze n. 89 del 2006, n. 386 del 2005).

Non ricorrendo nella specie la circostanza da ultimo indicata, deve essere tenuto fermo l'orientamento che esclude la legittimazione ad intervenire in giudizio dei predetti soggetti, nei limiti in cui è inteso a salvaguardare il tono costituzionale dei conflitti affidati al giudizio della Corte.

4.— Ancora in via preliminare devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto, da un lato, non è ravvisabile la dedotta genericità o insufficienza dei parametri costituzionali invocati; dall'altro, l'atto impugnato è idoneo, di per sé, come di seguito precisato, ad incidere su competenze della Regione Toscana costituzionalmente garantite.

5.— Nel merito, il ricorso è fondato.

6.— Il contenuto della nota ministeriale impugnata è sostanzialmente duplice. Da un lato, infatti, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti impartisce ai propri uffici dipendenti direttive per l'esecuzione della sentenza di questa Corte n. 89 del 2006, disponendo che sia trasmessa la documentazione concernente le concessioni demaniali sulle aree portuali al Comune di Viareggio; dall'altro lato, invita gli uffici stessi, dandone notizia anche alla Regione Toscana, «in attesa della soluzione definitiva della complessiva questione del riparto di competenze, la quale involge profili politico-istituzionali che possono essere deliberati solo a livello politico generale», a non tener conto della pronuncia di questa Corte se non per il solo porto di Viareggio.

In tal modo, il Ministero medesimo ha inteso riappropriarsi della competenza a provvedere in ordine alle stesse concessioni demaniali, con implicito, ma chiaro, riferimento agli altri porti turistici e commerciali di rilevanza economica regionale ed interregionale, siti nel territorio della Regione Toscana, che sono stati poc'anzi indicati.

Orbene, è di tutta evidenza che, con tale atto, l'Amministrazione statale ha effettuato una rivendicazione della propria competenza in materia; con ciò disattendendo quanto affermato da questa Corte, sia pure con riferimento specifico al porto di Viareggio, in ordine a tutte le

strutture portuali aventi le caratteristiche di porti regionali o interregionali non di rilevanza economica nazionale o internazionale.

Non è, pertanto, dubbio, che, in tal modo, la nota impugnata violi la competenza spettante alla Regione Toscana nella materia *de qua*.

7.— A questo proposito giova ribadire che questa Corte (sentenze numeri 89 e 90 del 2006, e n. 322 del 2000) ha già avuto modo di precisare che il richiamo effettuato nell'art. 105 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), al d.P.C.m. 21 dicembre 1995 (Identificazione delle aree demaniali marittime escluse dalla delega alle Regioni ai sensi dell'art. 59 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) non comporta affatto il conferimento a tale atto di «efficacia legislativa», né vale a sanare i vizi di legittimità che lo inficino, o comunque ad attribuire ad esso, in quanto tale, una nuova o diversa efficacia. In altri termini – ha precisato la Corte – il richiamo del suddetto atto amministrativo vale semplicemente a definire *per relationem* la portata del limite introdotto dal decreto legislativo al conferimento di funzioni, ma con riguardo al contenuto dell'atto richiamato quale esiste attualmente nell'ordinamento, e nei limiti in cui l'efficacia di esso propria tuttora permanga.

La Corte ha così ritenuto che «è da escludere, dunque, che il riferimento al suddetto d.P.C.m. nelle norme statali, citate negli atti impugnati, possa cristallizzare nel tempo l'appartenenza di aree portuali di interesse regionale o interregionale al novero di quelle escluse dal conferimento di funzioni alle Regioni in vista del loro “preminente interesse nazionale”» (sentenza n. 89 del 2006).

D'altronde, il nuovo sistema delle competenze, introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), impedisce che possa attribuirsi attuale valenza all'inserimento dei porti turistici e commerciali, di rilevanza economica regionale ed interregionale, nel d.P.C.m. del 1995, ai fini del riparto delle funzioni amministrative in materia portuale.

A ciò va aggiunto che la materia del turismo è attualmente di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle Regioni, con attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione (citata sentenza n. 90 del 2006).

8.— L'orientamento di questa Corte, ora richiamato – il quale afferisce proprio al riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni, quale risulta dal nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, e ha portata ricostruttiva generale del nuovo assetto introdotto dalla novella del 2001 – è stato ribadito, da ultimo, con la sentenza n. 255 del 2007, con la quale si è riaffermato che «il nuovo assetto delle competenze, introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, impedisce che possa attribuirsi attuale valenza all'inserimento del porto di Cattolica nel d.P.C.m. 21 dicembre 1995, ai fini del riparto delle funzioni amministrative».

9.— Le suddette considerazioni possono essere utilizzate anche nel caso di specie, atteso che deve ritenersi in contrasto con il delineato riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni in materia portuale la rivendicazione di una generale competenza statale nella materia stessa.

Pertanto, in accoglimento del ricorso proposto dalla Regione Toscana, va dichiarato che non spettava allo Stato affermare la propria competenza nella materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo portuale nei porti turistici e commerciali di rilevanza economica regionale ed interregionale siti nella Regione Toscana, ulteriori rispetto al porto di Viareggio (porti di Marciana Marina, Campo nell'Elba, Porto Azzurro, Rosignano Marittimo, Cecina, San Vincenzo, Scarlino, Castiglione della Pescaia, Monte Argentario, Isola del Giglio), con la

conseguenza che deve essere annullata la impugnata nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 21 marzo 2006, nella parte in cui si invita la Direzione marittima di Livorno ad evidenziare agli uffici marittimi dipendenti che la sentenza n. 89 del 2006 non riguarda i porti diversi da quello di Viareggio.

10.— Quanto sin qui affermato, d'altronde, come già ritenuto da questa Corte (sentenze numeri 89 e 90 del 2006 e n. 255 del 2007), non esclude che lo Stato possa procedere per il futuro, con la necessaria partecipazione delle Regioni interessate in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti, e dunque anche a quelli in questione, per la loro dimensione ed importanza, quel carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato sui porti stessi e sulle connesse aree portuali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, attribuire alle autorità marittime statali la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito dei porti turistici e commerciali di rilevanza economica regionale ed interregionale siti nella Regione Toscana, ulteriori rispetto al porto di Viareggio;

annulla, per l'effetto, nella parte indicata in motivazione, la nota del 21 marzo 2006 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna, di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 ottobre 2007.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Allegato:

Ordinanza letta all'udienza del 25 settembre 2007

ORDINANZA

Visto l'intervento spiegato in giudizio dalla società Porto Turistico Domiziano.

Considerato che nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni non possono intervenire soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, salvo che l'esito del giudizio non sia suscettibile di condizionare la stessa possibilità che il giudizio comune abbia luogo;

che, nel caso in esame, non ricorrendo la circostanza da ultimo indicata, l'esigenza di salvaguardare il tono costituzionale dei conflitti affidati al giudizio della Corte induce a ritenere inammissibile l'intervento spiegato dalla società Porto Turistico Domiziano.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento.

F.to: Franco Bile, Presidente

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.