



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

Prot. n. 2954/07/1.7.10

Codice sito: 2447

Roma, 11 GIU. 2007

Al Presidente della Conferenza delle Regioni e
delle Province Autonome
c/o CINSEDO
ROMA

All'Assessore Diego Tommasi della Regione
Calabria -
Coordinatore della Commissione ambiente e
protezione civile
CATANZARO

Al Vice Presidente della Regione Friuli
Venezia Giulia Gianfranco Moretton -
Coordinatore Vicario della Commissione
ambiente e protezione civile
TRIESTE

Ai Presidenti delle Regioni e delle Province
Autonome di Trento e Bolzano
LORO SEDI

Al Presidente dell'ANCI
ROMA

Al Presidente dell'UPI
ROMA

Al Presidente dell'UNCCEM
ROMA

Oggetto: sentenza del TAR Campania n. 4759/2007 del 17 gennaio 2007 che annulla parte dell'intesa del 14 luglio 2005, sancita in Conferenza Unificata, in materia di concessioni di beni del demanio marittimo e di zone di mare ricadenti nelle aree marine protette.

R

RR



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

Si trasmette, per opportuna conoscenza e le conseguenti valutazioni, l'allegata sentenza del TAR Campania n. 4759/2007 del 17 gennaio 2007 che, su ricorso della società ARTINAUTICA, ha disposto l'annullamento dell'intesa raggiunta nella seduta della Conferenza Unificata del 14 luglio 2005, nella parte in cui prevede la competenza delle Regioni e delle Province autonome in materia di disciplina delle concessioni demaniali nelle aree marine protette.

Il Direttore
Avv. Giuseppe Busia

H

RR

Costituzione
L. 23.12.1999, n. 488

N. 6759 reg. Sent.
anno 2007
N. 2337 reg. Ric.
anno 2006



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Sede Napoli, Sezione settima,
con l'intervento dei signori Magistrati:

Francesco Guerriero

Presidente

Mariangela Caminiti

Primo Referendario

Carlo Polidori

Referendario - estensore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 2337/2006 proposto da ARTINAUTICA s.a.s., in persona del legale
rappresentante pro tempore, Giuseppe Ciro Coppola, rappresentato e difeso
dall'avvocato Ferdinando Scotto, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in
Napoli, via F. Caracciolo n. 15;

contro

- la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Conferenza Stato-Regioni, il Ministero
degli Affari Regionali, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero per i
beni e le attività culturali, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio, la
Capitaneria di Porto di Napoli, l'Ente Provvisorio del Parco Archeologico di Baia -
Soprintendenza ai Beni Archeologici delle Province di Napoli e Caserta, in persona dei
legali rappresentanti *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura

Distrettuale dello Stato di Napoli, presso la quale sono *ope legis* domiciliati alla via Diaz n. 11;

- la Regione Campania, in persona del Presidente della Giunta Regionale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Lidia Buondonno, dell'Avvocatura regionale, nei cui uffici è elettivamente domiciliato in Napoli, via S. Lucia n. 81;

- il Comune di Bacoli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Michela Sorrentino, presso la quale è elettivamente domiciliato in Napoli, viale Colli Aminei n. 38/E;

- il Comune di Pozzuoli, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito;

per l'annullamento

dell'ingiunzione di sgombero n. 6/05 del 19 gennaio 2006, con la quale la Regione Campania ha ordinato alla società ricorrente lo sgombero delle aree demaniali occupate ed il ripristino dello stato dei luoghi, nonché dell'intesa raggiunta nella seduta della Conferenza Stato-Regioni del 14 agosto 2005 (*rectius*, 14 luglio 2005) e di ogni altro presupposto, connesso o consequenziale;

Visto il ricorso ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimate;

Visti gli atti tutti di causa;

Relatore il referendario Carlo Polidori;

Uditi alla pubblica udienza del 14 marzo 2007 i procuratori delle parti presenti, come da separato verbale;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso in esame, notificato in data 18 marzo 2006 e depositato il successivo 6 aprile 2006, la società ricorrente ha impugnato l'ingiunzione di sgombero n. 6/05 del 19 gennaio 2006, con la quale la Regione Campania ha ordinato lo sgombero delle aree demaniali dalla stessa occupate ed il ripristino dello stato dei luoghi, nonché l'intesa raggiunta nella seduta della Conferenza Unificata del 14 luglio 2005, avente ad oggetto la disciplina delle concessioni demaniali nelle aree marine protette.

La società ricorrente premette di essere titolare della concessione demaniale marittima n. 40/01, rilasciata dalla Capitaneria di Porto di Napoli in data 18 giugno 2001 ed avente ad oggetto lo svolgimento di attività di cantiere navale nel Porto di Baia, con previsione del mantenimento di uno specchio d'acqua con 27 corpi morti per ormeggio di unità da diporto, nonché di un pontile di ferro, di uno scivolo in cemento armato e di una passerella in legno per l'accesso al pontile. Rappresenta inoltre che a fronte della richiesta di rinnovo di tale concessione, avanzata con istanza in data 17 febbraio 2005, la Regione Campania in un primo momento ha comunicato, con nota del 29 aprile 2005, la sussistenza di motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, ma successivamente, a seguito delle osservazioni presentate dalla società ricorrente ai sensi dell'art. 10 della legge n. 241/1990, ha comunicato, con nota del 19 maggio 2005, la possibilità di un parziale accoglimento della predetta istanza di rinnovo. Ciononostante, la stessa Regione con il provvedimento impugnato ha disposto, ai sensi dell'art. 54 del

codice della navigazione, lo sgombero delle aree demaniali occupate dalla società ricorrente ed ha contestato il reato di cui all'articolo 1161 del codice della navigazione, in ragione della supposta occupazione abusiva di tali aree.

Di tale provvedimento è stato quindi chiesto l'annullamento per i seguenti motivi:

I) *Violazione e falsa applicazione degli articoli 3, 5, 117 e 118 Cost., della legge n. 493/1993, degli articoli 114 e 115 del decreto legislativo n. 112/1998, del decreto legislativo n. 96/1999, della legge n. 88/2001, nonché del principio di sussidiarietà verticale, nonché, in relazione all'intesa raggiunta nella seduta della Conferenza Unificata del 14 luglio 2005, incompetenza, violazione e falsa applicazione degli articoli 69, 77 e 105 del decreto legislativo n. 112/1998, dell'articolo 19 della legge n. 394/1991, del decreto legislativo n. 287/1991, dell'articolo 8 della legge n. 131/2003, nonché erronea interpretazione del parere della Seconda Sezione del Consiglio di Stato n. 2194/2001 e del parere della Sezione Atti Normativi n. 3608/2002.*

La presente censura è incentrata sull'incompetenza della Regione Campania ad adottare il provvedimento oggetto del presente gravame, in ragione della competenza statale in materia di concessioni aventi ad oggetto aree demaniali comprese nel porto di Baia. In particolare la ricorrente, richiamando l'orientamento della Seconda Sezione del Consiglio di Stato (parere n. 2194/2001 del 16 ottobre 2002) ed un precedente di questa Sezione (la sentenza n. 2132/2006), sostiene che, anche dopo la riforma costituzionale attuata con la legge n. 3/2001, le funzioni amministrative in materia di aree marine protette sono riservate allo Stato.

Inoltre, secondo la ricorrente, su tale riparto di competenze tra Stato e Regioni non può avere inciso neppure l'intesa raggiunta nella seduta della Conferenza Unificata del 14 luglio 2005, avente ad oggetto la disciplina delle concessioni demaniali nelle aree marine protette - peraltro autonomamente impugnata con ricorso n. 8408/2005 di R.G. - perché, secondo l'orientamento della Sezione Atti normativi del Consiglio di Stato (parere n. 3608/2002 del 20 dicembre 2002) e della Corte Costituzionale (sentenze n. 145/2005 e 270/2005), non è possibile modificare attraverso un'intesa l'assetto delle competenze stabilito dalla legge.

II) *Violazione e falsa applicazione dell'articolo 10 della legge n. 88/2001, degli articoli degli articoli 54 e 1161 del codice della navigazione, dell'articolo 2 della legge n. 241/1990; eccesso di potere per inesistenza dei presupposti di fatto e di diritto, disapplicazione di precedenti atti validi ed efficaci, difetto assoluto di istruttoria e di motivazione.*

La ricorrente sostiene che il provvedimento impugnato è stato adottato sul falso presupposto dell'abusività dell'occupazione dell'area demaniale, evidenziando innanzi tutto che la concessione demaniale n. 40/2001 risulta tuttora valida ed efficace perché è stata rilasciata in data 18 giugno 2001, cioè nel vigore dell'art. 10 della legge n. 88/2001 che fissa in sei anni la durata delle concessioni demaniali.

In via subordinata la ricorrente sostiene che, quand'anche si volesse ritenere che la predetta concessione avesse durata quadriennale, tuttavia la stessa si sarebbe automaticamente rinnovata per sei anni, non avendo l'Amministrazione esercitato alla sua scadenza il potere di cui all'articolo 42 del codice della navigazione.

III) *Violazione e falsa applicazione dell'articolo 10 della legge n. 88/2001, degli articoli degli articoli 54 e 1161 del codice della navigazione, degli articoli 2 e 7 della legge n. 241/1990; eccesso di potere per inesistenza dei presupposti di fatto e di diritto, disapplicazione di precedenti atti validi ed efficaci, difetto assoluto di istruttoria e di motivazione.*

Anche con la presente censura la ricorrente lamenta che il provvedimento impugnato è stato adottato sul falso presupposto dell'abusività dell'occupazione dell'area demaniale, evidenziando che l'istanza di rinnovo della concessione demaniale n. 40/2001 risulta ancora inevasa, sicché nelle more della conclusione del procedimento di rinnovo della predetta concessione risulta precluso il potere dell'Amministrazione di adottare provvedimenti sanzionatori.

Inoltre la ricorrente sostiene che il provvedimento impugnato sottintende il ritiro della concessione demaniale n. 40/2001 e quindi, quale provvedimento di secondo grado, avrebbe dovuto essere preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento.

2. Le Amministrazioni statali intimare si sono costituite in giudizio in data 19 aprile 2006 per resistere al ricorso.

La Regione Campania si è costituita in giudizio in data 24 aprile 2006 eccependo, tra l'altro, l'inammissibilità del presente gravame per violazione del principio del *ne bis in idem*.

Il Comune di Bacoli si è costituito in giudizio in data 26 aprile 2006 eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva, in ragione della esclusiva competenza

statale in materia di tutela delle aree protette, che trova conferma nell'orientamento del Consiglio di Stato e della Corte Costituzionale invocato dalla ricorrente.

3. Con memoria depositata in data 11 novembre 2006 la società ricorrente ha illustrato le proprie censure.

Alla pubblica udienza del 14 marzo 2007 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità del presente ricorso - avente ad oggetto l'ingiunzione di sgombero n. 6/05 del 19 gennaio 2006, con la quale la Regione Campania ha ordinato lo sgombero delle aree demaniali occupate dalla ricorrente nel porto di Baia ed il ripristino dello stato dei luoghi - sollevata dalla Regione Campania.

Secondo la Regione - premesso che nel processo amministrativo trova piena applicazione la regola secondo la quale il giudicato copre il dedotto ed il deducibile - il presente ricorso deve essere dichiarato inammissibile perché con esso la ricorrente censura nuovamente gli atti presupposti che conferiscono all'Amministrazione regionale la competenza in materia di concessioni demaniali marittime (ossia l'intesa raggiunta nella seduta della Conferenza Unificata del 14 luglio 2005), benché sulla legittimità di tali provvedimenti si sia già espressa questa Sezione con le sentenze n. 2131, 2132 e 2133 del 2005 (*rectius* del 2006), su ricorsi proposti dalla medesima ricorrente.

Tale eccezione è palesemente infondata.

Questa Sezione non intende certo mettere in discussione la regola invocata dalla Regione Campania, secondo la quale il giudicato copre il dedotto e il deducibile, ossia si forma non solo sulle ragioni giuridiche fatte effettivamente valere in giudizio, ma anche su tutte quelle altre questioni che, seppure non specificamente dedotte e/o enunciate, costituiscono il presupposto logico necessario della pronuncia e, dunque, premesse necessarie ed imprescindibili della pretesa e del relativo accertamento (T.A.R. Lazio Roma, Sez. III, 7 giugno 2000, n. 4742; T.A.R. Campania Napoli, Sez. II, 9 settembre 1999, n. 2278).

Si intende piuttosto evidenziare che - a differenza di quanto sostenuto dalla Regione - la questione relativa alla possibilità o meno di incidere sulle regole di riparto delle competenze fissate per legge in materia di tutela delle aree marine protette attraverso l'intesa stipulata in sede di Conferenza Unificata il 14 luglio 2005 non risulta coperta dal giudicato implicito, perché dalla motivazione delle tre sentenze citate dalla Regione (T.A.R. Campania Napoli, 17 febbraio 2006, n. 2131, 2132 e 2133) e, in particolare, della sentenza n. 2132/2006 (pronunciata sul ricorso n. 4593/2005 di R.G., proposto dalla attuale ricorrente anche nei confronti della Regione Campania) si evince chiaramente che tale questione non costituisce affatto il presupposto logico necessario della decisione. Infatti nella motivazione di tali sentenze si legge che la predetta intesa "indipendentemente da ogni considerazione circa la sua natura giuridica, quale atto normativo autorizzato, idoneo ad incidere sul regime delle competenze stabilito dalle preesistenti norme di rango legislativo (come sembra potersi arguire dalla "costituzionalizzazione" del principio di leale collaborazione affermato dal Giudice

delle Leggi, che consente di dare - in assenza di riserva assoluta di legge - copertura normativa e forza eventualmente innovativa al potere in concreto esercitato), ovvero quale atto meramente amministrativo-programmatorio, finalizzato ad essere recepito nelle rispettive legislazioni di settore (come sembra pure ipotizzabile, in letterale interpretazione della disposizione di cui all'art. 8, comma 6, della legge n. 131/2003, richiamata nel preambolo dell'atto stesso), non può comunque trovare alcuna applicazione nel presente giudizio, non potendo in ogni caso spiegare efficacia retroattiva".

2. Nel merito risulta fondato il primo motivo di ricorso, volto a far valere l'incompetenza della Regione Campania all'adozione degli atti impugnati.

2.1. Tale censura risulta articolata in due parti.

Nella prima parte la società ricorrente sostiene che il rilascio delle concessioni demaniali marittime nel porto di Baia rientra nelle attribuzioni dello Stato, perché trattasi di concessioni relative ad un'area marina protetta. Inoltre, secondo la ricorrente, tale disciplina risulta pienamente conforme alle previsioni del nuovo Titolo V della Costituzione.

Nella seconda parte si afferma che sulla competenza dello Stato non può avere inciso neppure l'intesa raggiunta nella seduta della Conferenza Unificata del 14 luglio 2005, avente ad oggetto la disciplina delle concessioni demaniali nelle aree marine protette, perché non esiste alcuna disposizione secondo la quale attraverso le intese è possibile modificare l'assetto delle competenze stabilito dalla legge.

2.2. La fondatezza della prima parte della censura in esame emerge chiaramente dalla motivazione della suddetta sentenza di questa Sezione n. 2132/2006 (che si intende qui integralmente riportata), nella quale - oltre a richiamare l'orientamento della Seconda Sezione del Consiglio di Stato (parere n. 2194/2001 del 16 ottobre 2002), invocato anche dalla società ricorrente - è stata analiticamente ripercorsa l'evoluzione della disciplina legislativa delle aree marine protette, pervenendo alla conclusione che, anche alla luce della sopravvenuta modifica degli articoli 117 e 118 della Costituzione per effetto della legge costituzionale n. 3/2001, le funzioni amministrative in tale materia rimangono riservate allo Stato.

2.3. Quanto alla seconda parte della censura, il Collegio ritiene che l'intesa raggiunta nella seduta della Conferenza Unificata del 14 luglio 2005 abbia effettivamente determinato una illegittima modifica delle competenze amministrative in materia di aree marine protette.

Occorre infatti rammentare che la Sezione Atti normativi del Consiglio di Stato (parere n. 3608/2002 del 20 dicembre 2002), nel pronunciarsi su uno schema di regolamento che prevedeva l'attribuzione di un potere regolamentare al Governo, nonostante il parere favorevole espresso in proposito dalla Conferenza Stato-Regioni ed il sostanziale assenso delle Regioni ha escluso, alla luce della disciplina introdotta con il nuovo titolo V della Costituzione, la persistenza di un potere regolamentare dello Stato nelle materie attribuite alla legislazione regionale esclusiva o concorrente, evidenziando che "le attribuzioni costituzionali di competenza sono poste dalla Costituzione nell'interesse dell'ordinamento generale e di tutti i soggetti

dell'ordinamento e non sono nella disponibilità dei soggetti ai quali la competenza è attribuita; in relazione alle norme attributive di competenza tali soggetti si trovano in una situazione di potere-dovere”.

Inoltre la definitiva conferma dell'impossibilità di qualificare le intese come atti normativi idonei ad incidere sul regime delle competenze stabilito da preesistenti norme di rango legislativo si desume dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, puntualmente invocata dalla società ricorrente. Infatti, secondo tale giurisprudenza, l'intesa “non può, in ogni caso, valere quale titolo attributivo di una competenza in ipotesi mancante” (sentenza n. 145 del 12 aprile 2005), ma rappresenta semplicemente un atto amministrativo-programmatorio, finalizzato ad essere recepito dallo Stato e dalle Regioni nelle rispettive legislazioni di settore (sentenza n. 270 del 7 luglio 2005), come del resto può desumersi dalla disposizione dell'art. 8, comma 6, della legge n. 131/2003, secondo il quale “il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni”.

3. Stante quanto precede in applicazione dell'art. 26, comma 2, della legge n. 1034/1971, si deve disporre l'annullamento dell'intesa raggiunta nella seduta della Conferenza Unificata del 14 luglio 2005, nella parte in cui prevede la competenza delle Regioni in materia di disciplina delle concessioni demaniali nelle aree marine protette, nonché dell'ingiunzione di sgombero n. 6/05 del 19 gennaio 2006, con assorbimento

degli ulteriori motivi di gravame e conseguente rimessione dell'affare alla competente autorità statale.

Sussistono comunque giuste ragioni per disporre la compensazione delle spese del giudizio tra le parti, in relazione alla novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

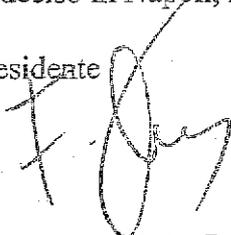
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Napoli, Sezione VII, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 2337/2006, lo accoglie e, per l'effetto, annulla dell'ingiunzione di sgombero n. 6/05 del 19 gennaio 2006 e l'intesa raggiunta nella seduta della Conferenza Unificata del 14 luglio 2005, nei limiti indicati in motivazione.

Dispone la compensazione di tutte le spese di giudizio tra le parti.

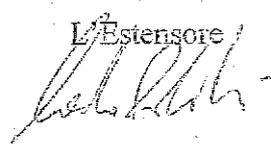
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 17 gennaio 2007.

Il Presidente



L'Estensore



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
della CAMPANIA - Sede di Napoli - U.U.S.

Per copia conforme all'originale che si trasmette al Ministero A.A.R.
e norma dell'art. 87 del regolamento di procedura 17 agosto 1907, n. 642.
Napoli, li 4-3-07

Il Collaboratore di Cancelleria

- Corte P.ww. Parco Archeologico de
BOLA

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il 04 MAG. 2007

(art. 56, L. 27-4-1952, n. 186)

Il Collaboratore di Cancelleria

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
della CAMPANIA - Sede di Napoli - U.U.S.

Adel 04 MAG. 2007

copio conforme allo
presente è stato trasmesso al Comune di Napoli
- P.C.H.; Ministero A.A.R.
- Ministero II.TI.; Ministero BB.AA.
- Ministero Ambiente - Sp. 20 BB.AA (WA)
- Conferenza Unificata (WA); Regione Campania

Il Collaboratore di Cancelleria
a norma dell'art. 87
del regolamento di procedura 17 agosto
1907, n. 642.

Il Collaboratore di Cancelleria