

Sentenza: n. 94 del 2019 - *decisione del 6 marzo 2019; deposito del 18 aprile 2019*

Materia: assistenza sociale; demanio marittimo

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera l) e terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1 e 6, comma 1, lettera a), numero 2), della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018)

Esito:

- infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. Molise 2/2018;
- illegittimità costituzionale parziale dell'art. 6, comma 1, lettera a), numero 2) della l.r. Molise 2/2018;

Estensore: Cesare Belmonte

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 6, comma 1, lettera a), numero 2), della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018), in riferimento, rispettivamente, all'art. 117, terzo comma, e all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

L'art. 1 autorizza, per gli esercizi finanziari 2018-2020, il rifinanziamento delle leggi regionali di spesa relative a diversi settori di intervento, per gli importi indicati nella tabella A. La norma è impugnata nella parte in cui individua fra tali leggi di spesa, nell'allegata tabella A, la legge della Regione Molise 25 maggio 1990, n. 24 (Provvidenze in favore delle Associazioni di tutela degli invalidi), rifinanziandola limitatamente all'anno 2018 per un importo di euro 50.000,00.

La predetta l.r. Molise 24/1990 disciplina la concessione annuale di contributi, da parte della Giunta regionale, su conforme parere della commissione consiliare competente, alle Sezioni regionali di determinate associazioni di tutela degli invalidi che svolgono sul territorio regionale attività di alto valore sociale, allo scopo di favorire lo svolgimento dei compiti istituzionali. È previsto altresì che con deliberazione del Consiglio regionale possa essere decisa l'ammissione di altri organismi associativi riconosciuti con decreto del Presidente della Repubblica, che presentino i necessari requisiti e finalità sociali.

Il ricorrente deduce la riconducibilità della suddetta spesa all'ambito sanitario in virtù dell'imputazione dell'intervento al settore della "Direzione generale per la salute", presente nella tabella A.

La norma è quindi contestata perché introdurrebbe un livello ulteriore di assistenza - non essenziale, non previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, recante definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza - che la Regione Molise non potrebbe assicurare in quanto sottoposta ai vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario. Ne conseguirebbe la violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento

della finanza pubblica in campo sanitario, posti dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010).

Il giudice delle leggi sottolinea come la giurisprudenza costituzionale abbia ripetutamente affermato che la disciplina dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica. In particolare, costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della l. 191/2009, per cui sono vincolanti, per le regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti.

Tali accordi assicurano la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e al contempo escludono che la Regione possa adottare unilateralmente misure con essi incompatibili. Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, per assicurare sia l'unità economica della Repubblica, sia i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute. A tal fine il Governo può nominare un Commissario ad acta, le cui funzioni, definite nel mandato conferitogli e specificate dai programmi operativi, devono restare al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

Benché la giurisprudenza costituzionale presenti un'ampia gamma di leggi regionali dichiarate illegittime per contrasto con i succitati parametri costituzionali, a causa dell'interferenza, anche solo potenziale, con il piano di rientro dal disavanzo sanitario e con i poteri del commissario, *essa presenta anche casi nei quali questa interferenza è stata ritenuta insussistente e si è esclusa quindi l'illegittimità costituzionale della norma regionale censurata.*

Ciò è accaduto quando è stata rinvenuta nella disposizione impugnata una finalità diversa da quella della tutela della salute. Così, ad esempio, è stata ritenuta non fondata la questione relativa a una norma regionale che allargava "la platea dei beneficiari dell'esenzione dal pagamento del ticket sanitario, includendo i minori affidati dall'autorità giudiziaria a famiglie ospitanti e i minori in adozione, per i primi due anni di presa in carico", sull'assunto della natura socio-assistenziale della disposizione (sentenza n. 172 del 2018).

Sulla scorta di questa giurisprudenza la Corte conclude che la questione promossa nel giudizio in oggetto non è fondata.

La finalità della norma censurata impugnata è quella di erogare un contributo economico - peraltro per un solo anno e per importi modesti - ad associazioni di invalidi che perseguono le finalità sociali individuate nei loro atti costitutivi; finalità che non attengono all'assistenza sanitaria. L'ambito applicativo della norma regionale esula dunque da quello oggetto di garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

La seconda questione sollevata ha ad oggetto l'art. 6, comma 1, lettera a), numero 2), della l.r. Molise 2/2018. La norma ha introdotto la lettera o-bis) all'art. 4, comma 1, della legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale) aggiungendo alle funzioni spettanti alla Regione in materia di demanio marittimo anche quella di esprimere "parere regionale preventivo da richiedersi nei procedimenti di rilascio di concessioni demaniali marittime ex articolo 36 del Codice

della Navigazione, variazioni al contenuto delle stesse ex articolo 24 del Regolamento al Codice della Navigazione rilasciati dai Comuni e consegne ex articolo 34 del Codice della Navigazione”.

Lo Stato non impugna per intero la disposizione ma solo la parte della stessa in cui è prescritto un parere preventivo regionale anche nei procedimenti relativi alle consegne di cui all’art. 34 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, recante il Codice della navigazione.

Il ricorrente deduce che l’istituto della consegna costituisce manifestazione del potere di disposizione e godimento naturalmente spettante allo Stato proprietario dei propri beni. In altri termini, si assume che la norma impugnata arrechi un vulnus alle prerogative dominicali statali sui beni che fanno parte del demanio marittimo, con conseguente violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell’ordinamento civile.

Preliminarmente, la Corte illustra il quadro normativo di riferimento.

L’art. 34 del Codice della navigazione prevede che con provvedimento del Ministro per le comunicazioni su richiesta dell’amministrazione statale, regionale o dell’ente locale competente, determinate parti del demanio marittimo possono essere destinate ad altri usi pubblici, cessati i quali riprendono la loro destinazione normale.

L’art. 36, primo comma, del d.p.r. 15 febbraio 1952, n. 328, con cui è stato approvato il regolamento per l’esecuzione del Codice della navigazione, stabilisce a sua volta che la destinazione temporanea ad altri usi pubblici nell’interesse di altre amministrazioni dello Stato di determinate parti del demanio marittimo è autorizzata dal ministro per la marina mercantile e consta da processo verbale di consegna redatto dal capo del compartimento. Essa, salvo per i porti affidati ad enti portuali, non importa corresponsione di canone. Il terzo comma del medesimo art. 36 stabilisce, infine, che l’eventuale utilizzazione da parte di terzi di beni demaniali compresi nelle zone consegnate ad altre amministrazioni è disciplinata a norma dell’articolo 36 del codice dall’autorità marittima mercantile, sentita l’amministrazione consegnataria.

Ciò premesso, la Consulta sottolinea che la disciplina del procedimento di consegna costituisce espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella regolazione degli aspetti dominicali del demanio marittimo, afferenti la materia dell’ordinamento civile, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, in ultimo con la sentenza n. 22 del 2013.

Ne deriva l’illegittimità costituzionale parziale della norma regionale impugnata per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.