

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 14067/69/11/2019 del 19 giugno 2019

Pos. n. 2

Assessorato del Territorio e dell' Ambiente
Dipartimento dell' Ambiente
Servizio I Valutazioni Ambientali

(Rif. Nota 24 maggio 2019, n. 35470)

Oggetto: *Titolarità delle competenze (Statali – Regionali – Comunali) in materia urbanistico/ambientale sullo specchio d'acqua antistante la linea di battigia. Quesito in merito all'individuazione dell'ufficio preposto al rilascio della Valutazione di Incidenza ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 e s.m.i. in aree demaniali marine.*

1. Con la nota in riferimento codesto Dipartimento sottopone a questo Ufficio la richiesta 17 novembre 2017, n. 287618, del comune di Messina, con la quale sono stati sollevati dubbi in relazione alla titolarità, in capo al medesimo ente locale, al rilascio della Valutazione di Incidenza ex art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, su opere che interessano specchi acquei antistanti il territorio di pertinenza, non appartenenti al territorio comunale.

Nell'espone le perplessità esplicitate dal comune di Messina, il richiedente Dipartimento rileva che, con l'art. 1 della legge regionale 8 maggio 2007, n. 13, il legislatore regionale ha attribuito ai Comuni e agli Enti Parco territorialmente competenti le determinazioni in

merito alla Valutazione di Incidenza, *“mantenendo in capo all’Assessorato del Territorio e dell’Ambiente le competenze per la valutazione di incidenza che riguardano l’intera pianificazione comunale, provinciale e territoriale”*, ivi compresi i piani agricoli e faunistico – venatori, nonché le valutazioni di incidenza di progetti assoggettati anche alla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).

All’uopo, codesta Amministrazione richiama, altresì, le disposizioni dell’art. 1 della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15, nonché l’orientamento giurisprudenziale registratosi nella materia (Cass. Pen., Sez. I, 20 novembre 2000; TAR Toscana n. 252/2013) con riferimento alla definizione ed individuazione delle *“opere destinate alla diretta fruizione del mare”*, soggette ai provvedimenti edilizi abilitativi nei comuni competenti per territorio. Ciò posto, nell’evidenziare che, al pari della competenza comunale al rilascio dei titoli abilitativi sulle aree demaniali, anche per il rilascio del parere sulla Valutazione di Incidenza, su progetti ricadenti sulle medesime aree, debba confermarsi la titolarità dell’Ente locale, viene chiesto l’avviso di questo Ufficio in ordine alla problematica rappresentata.

2.Va preliminarmente osservato che questo Ufficio è istituzionalmente chiamato a rendere pareri sulla interpretazione o sull’applicazione di norme regionali (di fonte legislativa o regolamentare), e non anche ad esprimersi in ordine alla legittimità e/o correttezza di atti o provvedimenti, riconducibili esclusivamente alla competenza del richiedente.

In un’ottica di fattiva collaborazione tra Dipartimenti, si rassegnano, tuttavia, le seguenti considerazioni di ordine generale.

3. Come si è avuto già modo di sottolineare, in linea generale, con i pareri n. 54/11/2018 e n. 134/11/2018, l’art. 2¹ del decreto del Presidente della Repubblica 1 luglio 1977, n. 684, concernente *“Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di*

¹ **Art. 2, D.P.R. 1° luglio 1977, n. 684:** *“Il passaggio alla regione dei beni alla stessa assegnati avrà luogo, in uno alle pertinenze ed agli oneri relativi, con decorrenza dal 1° gennaio 1978 ovvero, successivamente, dalla data in cui vengono a cessare i motivi che avevano determinato il mantenimento dei beni stessi tra quelli del demanio dello Stato. Nel caso previsto dal precedente comma il passaggio dei beni alla regione ha luogo anche quando questi vengano a far parte del patrimonio indisponibile o disponibile dello Stato.”*

demanio marittimo", nel prevedere il passaggio alla Regione dei beni alla stessa assegnati sancisce l'assegnazione alla medesima delle relative pertinenze, che si pongano in un rapporto economico-giuridico di strumentalità e complementarità funzionale rispetto a beni demaniali marittimi regionali.

In tale contesto, la potestà normativa attribuita alla Regione legittima l'estensione dell'efficacia delle norme regionali in materia, e conseguentemente delle correlate competenze amministrative, anche agli "*specchi acquai*" in ordine ai quali viene richiesta la concessione.²

Con la legge regionale 29 novembre 2005, n. 15,³ e successive modifiche e integrazioni⁴, è stato disciplinato l'esercizio delle attività nel demanio marittimo, le quali possono essere

² **Cfr parere 1/98/11**

³ **Art. 1, legge regionale n. 15/2005:** "*La concessione dei beni demaniali marittimi può essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per l'esercizio delle seguenti attività:*

a) *gestione di stabilimenti balneari e di strutture relative ad attività sportive e ricreative;*

b) *esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;*

c) *costruzione, assemblaggio, riparazione, rimessaggio anche multipiano, stazionamento, noleggio di imbarcazioni e natanti in genere, nonché l'esercizio di attività di porto a secco, cantieri nautici che possono svolgere le attività correlate alla nautica ed al diporto, comprese le attività di commercio di beni, servizi e pezzi di ricambio per imbarcazioni;*

d) *esercizi diretti alla promozione e al commercio nel settore del turismo, dell'artigianato, dello sport e delle attrezzature nautiche e marittime;*

e) *(lettera omessa in quanto impugnata dal Commissario dello Stato ai sensi dell'art. 28 dello Statuto);*

f) *porti turistici, ormeggi, ripari, darsene in acqua o a secco, ovvero ricoveri per le imbarcazioni e natanti da diporto. Al fine di promuovere un uso sostenibile delle aree del demanio marittimo concesse per l'esercizio delle attività di cui al comma 1, lettera a), l'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente è autorizzato, previo accertamento del rispetto dei requisiti concessori, a provvedere con proprio decreto alla classificazione degli stabilimenti balneari in relazione alle specifiche caratteristiche ed ai requisiti posseduti, fissando, in particolare, i criteri ed i requisiti minimi funzionali e strutturali per l'attribuzione dei diversi livelli di classificazione ed i relativi segni distintivi ed istituendo apposito registro. Fino al completamento della procedura di cui al comma 3 dell'articolo 4 è consentito all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime coerente alle previsioni contenute nel piano di utilizzo (PUDM) in corso di adozione ed approvazione. Le concessioni di cui al comma 1 sono rilasciate con licenza, hanno durata di sei anni e si rinnovano su domanda del concessionario da presentarsi almeno sei mesi prima della scadenza, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 42 del Codice della navigazione. Le concessioni in corso di validità al momento dell'entrata in vigore della presente legge sono alla scadenza tacitamente rinnovate per sei anni, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 42 del Codice della navigazione, subordinatamente al pagamento dei canoni determinati dal decreto di cui all'articolo 3, comma 2 (7). Il mancato pagamento del canone annuo entro il 15 settembre di ciascun anno comporta l'automatica decadenza dalla concessione. Nel caso di mancato pagamento entro i termini previsti l'Amministrazione regionale è autorizzata a concedere quindici giorni di tempo per sanare l'inadempienza. Ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 15, lettera a), della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, le opere connesse all'esercizio delle attività di cui al comma 1 sono considerate opere destinate alla diretta fruizione del mare quando previste nei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime approvati ai sensi della presente legge e sono soggette ai provvedimenti edilizi abilitativi nei comuni competenti per territorio, validi per tutta la durata delle concessioni demaniali marittime, anche se rinnovate senza modifiche sostanziali. Le concessioni di cui al comma 1 sono rilasciate inoltre tenendo conto dei seguenti requisiti:*

a) *gli stabilimenti balneari devono prevedere, ove le condizioni orografiche lo consentano, uno spazio idoneo per essere utilizzato da persone diversamente abili;*

esercitate e autorizzate solo in conformità alla previsioni di appositi piani di utilizzo delle aree demaniali marittime (PUDM) adottati dai Comuni ed approvati dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente.

Nella fattispecie il legislatore regionale con la legge n. 15/2005, non ha apportato esprese deroghe alle norme generali in materia di concessione edilizia. In tale direzione non può che richiamarsi l'orientamento giurisprudenziale in base al quale *“la potestà pianificatoria comunale sia estesa anche al demanio marittimo e che, quindi, lo strumento urbanistico possa disciplinare tutto il territorio comunale, ivi comprese le aree del demanio marittimo (...)”*⁵. Ne consegue la necessità del rilascio dei provvedimenti edilizi abilitativi all'esecuzione di opere destinate alla diretta fruizione del mare sul demanio marittimo da parte del Comune competente. Opere che, ai sensi dell'illustrato comma 4, dell'art. 1 della legge regionale n. 15/2005, sono qualificate come tali quando previste nei PUDM.

Ad analoghe argomentazioni può pervenirsi con riferimento alla disciplina in materia di Valutazione di Incidenza ex art. 5⁶ del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997.

b) gli spazi utilizzati e quelli limitrofi, non oggetto di altre concessioni, devono essere puliti per tutto l'anno dai concessionari.

⁴ Cfr legge regionale 17 marzo 2016, n. 3.

⁵ Cfr CGA, sezione giurisdizionale, 15 ottobre 2009, n.927/09

⁶ **Art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997:** *“Nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione. I proponenti di piani territoriali, urbanistici e di settore, ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti, predispongono, secondo i contenuti di cui all'allegato G, uno studio per individuare e valutare gli effetti che il piano può avere sul sito, tenuto conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Gli atti di pianificazione territoriale da sottoporre alla valutazione di incidenza sono presentati, nel caso di piani di rilevanza nazionale, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e, nel caso di piani di rilevanza regionale, interregionale, provinciale e comunale, alle regioni e alle province autonome competenti. I proponenti di interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi, presentano, ai fini della valutazione di incidenza, uno studio volto ad individuare e valutare, secondo gli indirizzi espressi nell'allegato G, i principali effetti che detti interventi possono avere sul proposto sito di importanza comunitaria, sul sito di importanza comunitaria o sulla zona speciale di conservazione, tenuto conto degli obiettivi di conservazione dei medesimi. Per i progetti assoggettati a procedura di valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 210 del 7 settembre 1996, e successive modificazioni ed integrazioni, che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione, come definiti dal presente regolamento, la valutazione di incidenza è ricompresa nell'ambito della predetta procedura che, in tal caso, considera anche gli effetti diretti ed indiretti dei progetti sugli habitat e sulle specie per i quali detti siti e zone sono stati individuati. A tale fine lo studio di impatto ambientale predisposto dal proponente deve contenere gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le finalità conservative previste dal presente regolamento, facendo riferimento agli indirizzi di cui all'allegato G. Ai fini della valutazione di incidenza dei piani e degli interventi di cui ai commi da 1 a 4, le regioni e le province autonome, per quanto di propria competenza, definiscono le modalità di presentazione dei relativi studi, individuano le autorità competenti alla verifica degli*

In particolare, ai sensi della citata disposizione normativa: *“Nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale (...) dei siti di importanza comunitaria (SIC)⁷ e delle zone speciali di conservazione (ZSC). (...) Per i progetti assoggettati a procedura di valutazione di impatto ambientale (...) la valutazione di incidenza è ricompresa nell’ambito della predetta procedura (...). L’autorità competente al rilascio dell’approvazione definitiva del piano o dell’intervento acquisisce preventivamente la valutazione di incidenza, eventualmente individuando modalità di consultazione del pubblico interessato dalla realizzazione degli stessi (...)”*.

La prevista procedura ha lo scopo di analizzare e valutare gli effetti di una particolare attività all'interno dei siti d'importanza comunitaria, individuando anche eventuali misure per contenerne l'impatto e favorire la conservazione dell'ambiente⁸; rimettendo alle Regioni l’individuazione dell’autorità competente alla verifica degli studi preposti alla medesima valutazione.

Il legislatore regionale, in quest’ottica, ha statuito, ai sensi dell’art. 1 della legge regionale n. 13/2007, che: *“Le determinazioni sulle valutazioni di incidenza, previste dall’articolo 5 del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, sono attribuite ai comuni nel cui territorio insistono i siti*

stessi, da effettuarsi secondo gli indirizzi di cui all’allegato G, i tempi per l’effettuazione della medesima verifica, nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali.

Fino alla individuazione dei tempi per l’effettuazione della verifica di cui al comma 5, le autorità di cui ai commi 2 e 5 effettuano la verifica stessa entro sessanta giorni dal ricevimento dello studio di cui ai commi 2, 3 e 4 e possono chiedere una sola volta integrazioni dello stesso ovvero possono indicare prescrizioni alle quali il proponente deve attenersi. Nel caso in cui le predette autorità chiedano integrazioni dello studio, il termine per la valutazione di incidenza decorre nuovamente dalla data in cui le integrazioni pervengono alle autorità medesime. La valutazione di incidenza di piani o di interventi che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione ricadenti, interamente o parzialmente, in un’area naturale protetta nazionale, come definita dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, è effettuata sentito l’ente di gestione dell’area stessa. L’autorità competente al rilascio dell’approvazione definitiva del piano o dell’intervento acquisisce preventivamente la valutazione di incidenza, eventualmente individuando modalità di consultazione del pubblico interessato dalla realizzazione degli stessi. Qualora, nonostante le conclusioni negative della valutazione di incidenza sul sito ed in mancanza di soluzioni alternative possibili, il piano o l’intervento debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica, le amministrazioni competenti adottano ogni misura compensativa necessaria per garantire la coerenza globale della rete «Natura 2000» e ne danno comunicazione al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio per le finalità di cui all’articolo 13. Qualora nei siti ricadano tipi di habitat naturali e specie prioritari, il piano o l’intervento di cui sia stata valutata l’incidenza negativa sul sito di importanza comunitaria, può essere realizzato soltanto con riferimento ad esigenze connesse alla salute dell’uomo e alla sicurezza pubblica o ad esigenze di primaria importanza per l’ambiente, ovvero, previo parere della Commissione europea, per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico.”

⁷ **Siti di Interesse Comunitario, identificati dagli Stati Membri secondo quanto stabilito dalla Direttiva Habitat, che vengono successivamente designati quali Zone Speciali di Conservazione (ZSC).**

⁸ **Cfr Cass. pen. Sez. III Sentenza, 26 febbraio 2013, n. 13037**

SIC e ZPS⁹ (...) I comuni (...) sono tenuti ad adottare le determinazioni sulle valutazioni di incidenza entro il termine di 60 giorni. Decorso il predetto termine, la pronuncia sulla valutazione di incidenza è rilasciata in via sostitutiva dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente (...) ¹⁰.

Tra l'altro, per l'interpretazione autentica della citata disposizione si fa rinvio all'art. 60, comma 1, della legge regionale 14 maggio 2009, n. 6, in base al quale si ribadisce che: “(...) *la competenza ad assumere le determinazioni e ad effettuare le valutazioni di incidenza, (...) per i singoli progetti, interventi e piani attuativi, è attribuita ai comuni nei cui territori insistono i siti di importanza comunitaria (SIC) e /o le zone di protezione speciale (ZPS)*”.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente, nei termini della richiesta fatta propria da codesto Dipartimento e delle conclusioni dallo stesso rappresentate.

* * *

Si ricorda che, in conformità alla circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66 98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati “FONS”.

F.to Avv. Giuseppa Mistretta

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Gianluigi M. Amico

⁹ **Zone di Protezione speciale** istituite ai sensi della Direttiva 2009/147/CE "Uccelli" concernente la conservazione degli uccelli selvatici”.

¹⁰ **Con Dec.Ass. 21 febbraio 2005 sono individuati i siti d'importanza comunitaria e le zone di protezione speciale per il territorio della Regione siciliana; con il decreto assessoriale 2 ottobre 2007 e con Circ.Ass. 10 febbraio 2012 sono state approvate disposizioni in materia di valutazione di incidenza attuativa del presente articolo.**