



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 1743 /167.2015.11. del 27 GEN. 2016 / Pos. Coll. e Coord. n.2.

Oggetto: Applicabilità del canone ricognitorio a soggetti diversi da enti pubblici territoriali.

Assessorato Regionale Territorio ed ambiente
Dipartimento Regionale dell'ambiente
Servizio 5 – Demanio marittimo
(Rif. Prot. 62108 del 24.12.2015)

1. Con la nota in riferimento vengono chiesti chiarimenti in ordine alle procedure da adottare per le richieste di adeguamento del canone concessorio per le concessioni demaniali marittime, che codesta Amministrazione intende operare per effetto delle disposizioni adottate in autotutela in relazione all'esatta applicazione dell'articolo 38 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11.

Viene premesso al riguardo che, in aderenza alla consultazione resa dallo scrivente Ufficio con parere prot. 17925/83/11/2014, dell'11.9.2014, codesto richiedente *“provvedeva a emanare la disposizione n. 9/2014 per tutti gli uffici demaniali marittimi, intendendo superato il D.A. n. 48/Gab del 29.2.2012, il quale prevedeva il superiore beneficio per determinati soggetti a precise condizioni”*.

Venivano successivamente forniti chiarimenti ad alcuni uffici periferici in ordine agli adempimenti da adottare *“sull'(in)applicabilità del canone ricognitorio ai privati, esprimendo l'avviso per cui, anche in presenza di un titolo concessorio rilasciato a soggetti privati con il calcolo (erroneo, perché il titolo era comunque stato rilasciato dopo la l.r. 38/2010) del canone ricognitorio, dovesse essere richiesto opportuno conguaglio del canone originario a far data dall'ottobre 2014 e cioè dalla conferma ottenuta con il parere in argomento”*.

In conseguenza del mutato avviso di codesta Amministrazione, alcuni concessionari hanno proposto opposizione, eccependo sostanzialmente l'illegittimità della modifica unilaterale delle condizioni della concessione demaniale marittima.

Viene, pertanto, chiesto parere circa la legittimità della richiesta di conguaglio e, in caso affermativo, la decorrenza e le modalità con cui operare.

2. In relazione alla consultazione richiesta si osserva quanto segue.

L'articolo 38 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 dispone che il canone ricognitorio venga applicato agli enti territoriali finchè non traggano proventi dall'utilizzo della concessione demaniale: *“il canone ricognitorio previsto per le concessioni demaniali marittime si applica in favore degli enti pubblici territoriali, purché non traggano proventi dall'utilizzo dei medesimi beni demaniali”*.

La mera interpretazione letterale della disposizione richiamata non consente di accertare in maniera univoca se il predetto canone debba trovare applicazione soltanto per gli enti territoriali, escludendo, quindi, ogni altra categoria di concessionari, ovvero anche per gli enti territoriali (fatta sempre salva l'esclusione dell'introito di proventi).

Si osserva, tuttavia, che la materia relativa alle disposizioni che regolano l'applicazione del canone ricognitorio (e l'interpretazione sistematica che da esse ne consegue) è stata oggetto di consultazione 71.14.11 dell'8.08.2014 ed affrontata *funditus* da questo referente con il recente parere prot. 24608/186/2014/11 del 4 dicembre 2014, reso a codesto Dipartimento.

Le richiamate consultazioni, al cui contenuto integralmente si rinvia, pongono sostanzialmente l'accento sulla “finalità” (di pubblico interesse) che l'ente intende perseguire, finalità, questa, che, se da un lato, consente all'ente pubblico territoriale di adoperarsi direttamente per il raggiungimento del relativo fine, dall'altro, non esclude che la stessa possa essere traslata su soggetti diversi, che abbiano comunque i requisiti per potervi accedere, in relazione allo scopo che intendono perseguire con il bene avuto in concessione.

L'esame del quadro normativo di riferimento, come già rilevato nel parere prot. 24608/186/2014/11 del 4 dicembre 2014, pone, infatti, l'accento sul “fine” (beneficenza o pubblico interesse) che il concessionario intende perseguire, piuttosto che sulla natura giuridica del concessionario medesimo (ente pubblico territoriale o soggetto privato).

Nel citato parere, è stato infatti chiarito che:

“L'art. 39 del codice della navigazione dopo aver stabilito, nel primo comma, che la misura del canone delle concessioni demaniali marittime è determinata nello stesso atto di concessione, nel secondo comma prevede che nelle concessioni a enti pubblici e privati, per fini di beneficenza o per altri fini di interesse pubblico, sono fissati canoni di mero riconoscimento del carattere demaniale dei beni (cosiddetto canone ricognitorio).

A sua volta l'art. 37 del D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, recante il regolamento per la navigazione marittima, precisa al 2° comma, che, agli effetti dell'applicazione del canone ricognitorio, previsto dal succitato art. 39 del codice della navigazione, si intendono per concessioni che perseguono fini di pubblico interesse quelle nelle quali il concessionario non ritrae dai beni demaniali alcun lucro o provento.

Ancora l'art.38 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11, dispone poi che il canone ricognitorio previsto per le concessioni demaniali marittime si applica in

favore degli enti pubblici territoriali, purché non traggano proventi dall'utilizzo dei medesimi beni demaniali.

Infine la legge regionale 9 maggio 2012, n. 26, all'art.6 - interventi per la salvaguardia degli equilibri di bilancio - comma 23, stabilisce che i canoni per concessioni e locazioni di beni demaniali e patrimoniali dovuti a puro titolo ricognitorio, non possono essere inferiori a euro 5.000,00 per anno.

Quanto alla giurisprudenza, la Corte di Cassazione, nella sentenza n. 17101 del 3 dicembre 2002, Sez. I, afferma che, in tema di concessioni demaniali marittime, la riscossione da parte dell'ente pubblico concessionario di entrate non occasionali, ma direttamente e stabilmente collegate all'uso del bene demaniale, è ostativa all'applicazione del canone ricognitorio, a nulla rilevando che detto provento non sia destinato alla produzione e distribuzione di utili, ma al perseguimento dei fini istituzionali dell'ente medesimo.

Il Consiglio di Stato, Sez. VI, Sent., 03-06-2014, n.2839, ribadisce che, per effetto della lettura combinata dei citati art. 39 del codice della navigazione e dell'art. 37 del regolamento, le concessioni alle quali si applica la riduzione sono quelle che perseguono fini di pubblico interesse, dalle quali il concessionario non ritrae alcun lucro o provento.

Ciò premesso e sulla scorta del quadro normativo e giurisprudenziale delineato, per l'applicazione del canone ricognitorio in tema di concessioni demaniali marittime, rileva l'uso del bene demaniale che il concessionario (e quindi anche l'ente pubblico territoriale) intende effettuare. Più precisamente se dal bene in concessione intende perseguire esclusivamente un fine di pubblico interesse¹, dovrà essere applicato il canone ricognitorio. Qualora invece intenda ricavarne delle entrate tali da essere comprese nella nozione di provento, dovrà essere applicato il canone concessorio "normale" o ordinario".

L'interpretazione sistematica come sopra delineata, induce ragionevolmente a ritenere, pertanto, che il legislatore non abbia voluto circoscrivere ai soli enti territoriali il riconoscimento del canone ricognitorio, ma abbia piuttosto voluto rimarcare che, anche nell'ipotesi di enti pubblici territoriali, l'applicazione del canone agevolato è consentita, purché gli stessi "non traggano proventi dall'utilizzo dei medesimi beni demaniali".

Poste le superiori premesse, ed in relazione agli specifici quesiti sottoposti allo scrivente Ufficio, si esprime l'avviso che, ricorrendone i presupposti, codesto Dipartimento valuti l'opportunità di verificare, caso per caso, l'esistenza (e la permanenza), in capo ai concessionari, dei requisiti che attengono alla "finalità" perseguita dai medesimi, adottando, ove occorra in autotutela, gli opportuni provvedimenti di rettifica e rimodulazione delle concessioni non in linea con il dettato normativo come sopra delineato, con conseguente congruaggio del canone, decorrente dalla data di adozione del provvedimento medesimo.

¹ La giurisprudenza ha chiarito che l'art. 39 cod. nav. prevede il canone ricognitorio non in vista delle finalità generali proprie dell'ente, bensì avendo riguardo al fine in concreto perseguito con il bene pubblico dato in concessione (ciò è reso manifesto dal collegamento tra concessione, fine perseguito e bene). In altre parole, quel che rileva per il canone ridotto è il fine che il concessionario si propone attraverso la concessione, fine che deve essere di beneficenza o, comunque, di **pubblico interesse**. E, poiché quest'ultima espressione aveva contorni non agevolmente definibili, l'art. 37 del regolamento citato ha specificato che concessioni dirette a perseguire fini di **pubblico interesse** diversi dalla beneficenza, sono "quelle nelle quali il concessionario non ritrae dai beni demaniali alcun lucro o provento" (cfr., tra le altre, cit. Cass. civ., sez. I, 03-12-2002, n. 17101, sentenza TAR Lecce, 12 maggio 2011, n.833).

Nei termini che precedono viene resa la consultazione richiesta.

Ai sensi dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P. Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti al medesimo.

Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale n.16586/66.98.12 dell'8 settembre 1998, 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 dello scrivente Ufficio.

Avv. Dario Schelfi

Il Dirigente avvocato Gianluigi Amico

L'AVVOCATO GENERALE
(Cons. Romeo Palma)

