*Repubblica Italiana*
REGIONE SICILIANA

***Ufficio Legislativo e Legale***
***della Presidenza della Regione Siciliana***

Prot. n. 28605 / 134/11/2018 del 10 DICEMBRE 2018 Pos. n. 2

Assessorato del Territorio e dell'Ambiente
Dipartimento dell'Ambiente
Area 3 – Affari Legali e Contenzioso

(*Rif. Nota 26 novembre 2018, n. 72189*)

**Oggetto:** *Richiesta di parere in ordine a fattispecie evidenziata da UTA Catania per concorso concessioni dd.mm. nel Porto di Riposto.*

1. Con la nota in riferimento codesto Dipartimento sottopone a questo Ufficio la missiva 23 maggio 2018, n. 32279, dell'UTA di Catania, con la quale, in relazione al concorso in oggetto indicato e, nella fattispecie, alla partecipazione di una ditta, già titolare di concessione di servizi all'interno del porto di Riposto, viene chiesto l'avviso di questo Ufficio sull'applicabilità, nella Regione Siciliana, dell'art. 18, comma 7, della legge 28 gennaio 1994, n. 84.

A tal proposito viene evidenziato che la richiamata legge n. 84/1994 è stata recepita parzialmente nella Regione Siciliana, e che, in ogni caso, la norma in esame sembrerebbe fare riferimento alle sole Autorità Portuali.

In subordine, vengono chiesti chiarimenti in relazione all'operatività del "*limite*", di una sola concessione, come disposto dalla norma in esame, da intendersi operante per tutte le attività (ivi compresa quella di Diporto) ovvero per i solo "*servizi portuali*".



Via Caltanissetta 2/e – 90141 Palermo
Avvocato responsabile: Anna Maria La Vecchia, tel 091.7074939- – e.mail: annamaria.lavecchia@regione.sicilia.it

2. In relazione alla vicenda prospettata si ritiene opportuno rappresentare quanto segue.

L'art. 2,[1] del D.P.R. 1° luglio 1977, n. 684, concernente "*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di 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 acquei*" in ordine ai quali viene richiesta la concessione. [2]

Come si è avuto già modo di sottolineare, in linea generale, con il parere n. 12618/54/11/2018, con la legge regionale 29 novembre 2005, n. 15,[3] e successive modifiche

---

[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.".*

[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*



Via Caltanissetta 2/e – 90141 Palermo
Avvocato responsabile: Anna Maria La Vecchia, tel 091.7074939- – e.mail: annamaria.lavecchia@regione.sicilia.it

e integrazioni[4], è stato disciplinato l'esercizio delle attività nel demanio marittimo, le quali possono essere esercitate e autorizzate solo in conformità alla previsioni di appositi piani di utilizzo delle aree demaniali marittime (PUDM) adottati dai Comuni, ai quali spetta la predisposizione della documentazione necessaria per la valutazione ambientale strategica, ed approvati dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente.

Le disposizioni contenute nel richiamato art. 1 della legge regionale, n. 15/2005, concernenti il rilascio o il rinnovo delle concessioni si riferiscono con tutta evidenza alle concessioni relative alle sole attività consentite dalla legge stessa. Invero, l'asserito carattere "*tassativo*" delle ipotesi di attività che possono giustificare il rilascio delle concessioni sul demanio marittimo trova fondamento nella ratio complessiva che ne sorregge la formulazione. (C.G.A. 15-10-2012, n. 921 e 07-09-2012, n. 751).

Come disposto dal decreto dell'Assessore per il Territorio e l'Ambiente 5 agosto 2016, n. 319/GAB, "*alcune aree del demanio marittimo regionale (con le relative pertinenze) sono (...) in uso ad altre amministrazioni dello Stato e/o enti pubblici, ai sensi dell'art. 34 del Codice della navigazione (C.N.) e dell'art. 36 del Regolamento al Codice della navigazione (R.C.N.). (...) il trasferimento delle funzioni previsto dalla l.r. 3/2016 non interessa le aree demaniali marittime che ricadono sotto la giurisdizione delle Autorità Portuali*" .

La legge 28 gennaio 1994, n. 84 e successive modificazioni e integrazioni, cosi come novellata dal decreto legislativo 4 agosto 2017, n. 169, si presta a riordinare la legislazione in materia portuale.

Ai sensi dell'art. 1, della richiamata legge, la stessa "*disciplina l'ordinamento e le attività portuali per adeguarli agli obiettivi del piano generale dei trasporti (...) i compiti e le funzioni delle Autorità di sistema portuale (...) degli uffici territoriali portuali e*

---

*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;*

*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.**



Via Caltanissetta 2/e – 90141 Palermo
Avvocato responsabile: Anna Maria La Vecchia, tel 091.7074939- – e.mail: annamaria.lavecchia@regione.sicilia.it

*dell'autorità marittima. Sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a Statuto Speciale, ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione."*

Secondo il disposto dell'art. 18, della medesima legge, l'Autorità di sistema portuale dà in concessione le aree demaniali e le banchine comprese nell'ambito portuale per l'espletamento delle operazioni portuali. "*E' altresì sottoposta a concessione (...) la gestione di opere attinenti alle attività marittime e portuali collocate a mare nell'ambito degli specchi acquei esterni alle difese foranee anch'essi da considerarsi a tal fine ambito portuale, purché interessati dal traffico portuale e dalla prestazione dei servizi portuali anche per la realizzazione di impianti destinati ad operazioni di imbarco e sbarco rispondenti alle funzioni proprie dello scalo marittimo.*".

Orbene, alla luce dell'illustrato quadro normativo, si osserva che la Regione Siciliana ha esercitato la competenza legislativa nella materia *de qua,* disciplinando organicamente le concessioni sui beni demaniali marittimi; delimitando, in attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge regionale n. 3/2016, le aree portuali di competenza regionale ed individuando, al contempo, le aree del demanio marittimo regionale le cui funzioni amministrative sono affidate ai comuni a seguito dell'approvazione del PUDM.

Tale regolamentazione, come sopra riportato, non comprende le aree demaniali marittime che ricadono sotto la giurisdizione delle Autorità Portuali.

Nella fattispecie in esame parrebbe trattarsi di concessione di aree demaniali marittime, di competenza regionale, dirette allo svolgimento di "a*ttività di assistenza per grandi e piccole imbarcazioni di diporto*", rientranti nella categorie di attività regolamentate dalla legislazione regionale, per le quali non troverebbe applicazione la normativa statale dettata con esclusivo riferimento alle aree demaniali di competenza delle Autorità portuali.

Fermo restando quanto illustrato e solo ai fini di una completa trattazione della questione prospettata, si sottolinea in ogni caso che, secondo il disposto del richiamato art. 18, legge n. 84/94, la concessione può avere per oggetto sia l'espletamento delle "*operazioni portuali*"[5]

[5] **Il Consiglio di Stato, Sez. VI, con sentenza 12 settembre 2014, n. 4667** in ordine alle operazioni portuali ha avuto modo di statuire che: *"ai sensi dell'articolo 16, comma 1, prima parte, della legge n. 84/1994, sono operazioni portuali il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale svolti nell'ambito portuale. Ai sensi poi della seconda parte, dello stesso comma 1 dell'art. 16 legge n. 84/1994 sono servizi portuali quelli riferiti a prestazioni specialistiche, complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali, individuate dalla medesima Autorità Portuale;*



Via Caltanissetta 2/e – 90141 Palermo
Avvocato responsabile: Anna Maria La Vecchia, tel 091.7074939- – e.mail: annamaria.lavecchia@regione.sicilia.it

che la realizzazione e gestione di "*opere attinenti*" alle attività marittime e portuali collocate a mare, purché interessati dal traffico e dalla prestazioni dei "*servizi portuali*"[6].

Conseguentemente, il "*limite*" di cui al comma 7, del citato articolo, ha riguardo esclusivamente all'oggetto della concessione già esistente, che come esplicitato può avere contenuti diversi, essendo consentito l'esercizio di una "*attività*" differente da quella già in itinere.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

* * *

*dall'art. 16 legge n. 84/1994 si ricava che le operazioni portuali riguardano il ciclo di attività che attengono al transito della merce imbarcata, sbarcata, movimentata o depositata in spazi portuali, con riferimento ai contratti di trasporto marittimo o di deposito temporaneo, cioè al movimento della merce che determina un effetto giuridico all'interno del rapporto contrattuale tra vettore e caricatore o ricevitore;*

*dall'ambito delle operazioni portuali di cui all'art. 16 legge n. 84/1994 vanno escluse le operazioni riferibili a navi passeggeri, non potendo essere ricondotte al concetto di lavorazione delle merci. Il carico di provviste, vettovagliamento e altro materiale destinato al consumo diretto a bordo delle navi passeggeri (segnatamente navi da crociera) è estraneo al ciclo di trasporto della merce, come ad altre operazioni quali lo scarico dei rifiuti delle navi, o la fornitura idrica di bordo, o il rifornimento del carburante, che pertanto non possono essere qualificate come operazioni portuali. Ne consegue che le imprese autorizzate allo svolgimento di operazioni portuali di cui all'articolo 16, comma 1, legge n. 84/1994 alle quali sono affidate in concessione banchine per l'espletamento di operazioni portuali non possano espletare attività relative ai passeggeri;*

*conferma del fatto che le imprese autorizzate ex art. 16, comma 1°, legge n. 84/1994 non possono espletare attività relative ai passeggeri si ricava dalla circostanza che, mentre l'originario testo dell'articolo 18, comma 1 della legge n. 84/1994 stabiliva che le aree e le banchine potessero essere date in concessione alle imprese di cui all'articolo 16, comma 3, legge n. 84/1994 per l'espletamento delle operazioni portuali, nonché di attività relative ai passeggeri e di servizi di preminente interesse commerciale e industriale, con la modifica introdotta dall'art. 2, comma 17 del decreto legge 21 ottobre 1996, n. 535, convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 647, il riferimento alle attività relative ai passeggeri è stato soppresso, escludendo così che un'impresa autorizzata all'esercizio di operazioni portuali e diventata concessionaria di aree e di banchine ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 84/94 possa utilizzarle anche per le attività relative ai passeggeri;*

*in ambito portuale le attività di vettovagliamento, a servizio delle navi da crociera, e tutti i servizi accessori non costituiscono un tertium genus distinto dai servizi e le operazioni portuali e dai servizi di interesse generale, dal momento che le attività ammissibili nel porto sono soltanto quelle disciplinate espressamente dalla normativa vigente e non esiste un terzo genere di attività portuali che non sia possibile ricomprendere o tra i servizi di interesse generale che sono, ai sensi dell'articolo 6, lett. c) della legge n. 84/94, quelli individuati dal decreto del Ministro dei Trasporti del 14 novembre 1994 (e tra questi vi è la gestione delle stazioni marittime passeggeri e i servizi di supporto ai passeggeri) o tra le operazioni portuali."*

[6] **Art. 2 del D.M. 6 febbraio 2001, n. 132, di attuazione dell'art 16, primo comma della legge n. 84/94,:** *"i servizi portuali comprendono le attività imprenditoriali consistenti nelle prestazioni specialistiche, che siano complementari ed accessorie al ciclo delle operazioni portuali, da rendersi su richiesta di soggetti autorizzati allo svolgimento anche in autoproduzione delle operazioni portuali (...) il carattere specialistico delle prestazioni da ammettere come servizi portuali è costituito dalla particolare competenza tecnica del fornitore, rappresentata anche dalla disponibilità di attrezzature e/o macchinari specificatamente dedicati alla fornitura del servizio (...) il carattere complementare ed accessorio delle prestazioni da ammettere come servizi portuali è costituito dalla circostanza che, pur trattandosi di attività distinte da quelle facenti parte del ciclo delle operazioni portuali, siano funzionali al proficuo svolgimento del medesimo e che contribuiscano a migliorare la qualità di quest'ultimo in termini di produttività, celerità e snellezza".*



Via Caltanissetta 2/e – 90141 Palermo
Avvocato responsabile: Anna Maria La Vecchia, tel 091.7074939- – e.mail: annamaria.lavecchia@regione.sicilia.it

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".

Avv. Giuseppa Mistretta

Il Dirigente

Avv. Anna Maria La Vecchia

L'AVVOCATO GENERALE

Avv. Gianluigi M. Amico



Via Caltanissetta 2/e – 90141 Palermo
Avvocato responsabile: Anna Maria La Vecchia, tel 091.7074939- – e.mail: annamaria.lavecchia@regione.sicilia.it