



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

Prot. n. 23521 97.11/2019 del 31 ottobre 2019/ Pos. n. 2

Assessorato regionale del Territorio e dell' Ambiente
Dipartimento regionale dell' Ambiente

(Rif. Nota 1 agosto 2019, n. 54389)

Oggetto: *Concessioni demaniali marittime all'interno o in prossimità dell'area marina protetta isole Egadi.*

1. Con la nota in riferimento codesto Dipartimento ha chiesto di conoscere l'avviso dello scrivente Ufficio in ordine a tre quesiti inerenti il rilascio di concessioni demaniali marittime all'interno o in prossimità dell'Area Marina Protetta (A.M.P.) denominata "Isole Egadi".

Nella fattispecie, viene premesso che con Decreto del Ministero dell' Ambiente del 27 dicembre 1991, istitutivo di detta riserva naturale, sono stati individuati il perimetro e le competenze dell'Area *de qua*.

Al fine del rilascio di concessioni demaniali marittime, codesto Dipartimento riferisce di conseguire "il parere di competenza dell'Ente Gestore, ovvero, **poiché l'A.M.P. coincide sostanzialmente con i siti Natura 2000,**" di acquisire "il provvedimento di Valutazione di incidenza Ambientale, rilasciato dal Comune, in seno al quale il parere dell'A.M.P. costituisce parere endoprocedimentale".

Invero, si rappresenta che l'A.M.P. rivendica la propria competenza ad esprimere parere anche sulle aree demaniali marittime prospicienti lo specchio acqueo, non incluse nel decreto istitutivo.

Il richiedente, nel delineare la normativa di riferimento, ha evidenziato che la Legge 6 dicembre 1991 n. 394 - Legge quadro sulle aree - all'articolo 18 disciplina le aree marine protette, e, al successivo articolo 19, regola la gestione delle medesime.

Si specifica inoltre, che la Legge 31 dicembre 1982, n. 979 (Disposizioni per la difesa del mare) all'art. 27, comma 3 dispone che: *“Il decreto di istituzione della riserva marina prevede: a) la determinazione delle aree marittime e di demanio marittimo costituenti la superficie della riserva...;”* mentre i successivi commi 5, 6 e 7 prevedono che: *“Qualora la riserva marina confini con il territorio di un parco nazionale o di una riserva naturale dello Stato, il decreto di costituzione, adottato di concerto con il Ministro dell'agricoltura e delle foreste, regola il coordinamento fra la gestione della riserva marina e quella del parco nazionale o della riserva naturale dello Stato.*

Ove la fascia costiera demaniale costituisca parte integrante dell'eco-sistema terrestre e non vi siano prevalenti ragioni di tutela dell'ambiente marino rispetto ai fini connessi alla tutela territoriale, la gestione della fascia costiera demaniale, è affidata all'ente di gestione del parco o della riserva naturale che, per le relative attività di vigilanza, si avvale delle Capitanerie di porto.

In tale ipotesi il decreto dispone a favore dell'ente delegato la concessione dell'area demaniale e costiera e il relativo canone viene ad avere carattere ricognitorio”.

Delineato il quadro normativo, il richiedente ritiene che:

“- aree appartenenti al demanio marittimo possono fare parte dell'area marina protetta a condizione che le stesse siano espressamente individuate e richiamate nel relativo decreto istitutivo;

- il parere dell'Area Marina Protetta, ai fini del rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi e di zone di mare, è necessario **solo quando tali aree ricadono all'interno della perimetrazione dell'A.M.P. e secondo la zonazione individuata nel decreto istitutivo;**

- il parere dell'Ente gestore dell'area marina protetta è richiesto, invece, ai fini della valutazione di incidenza ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 357/97, come recepito in Sicilia con D.A. 30/3/2007, **qualora un piano/progetto/intervento interessi pSIC, SIC, ZSC, ZPS e ricada, interamente od in parte, all'interno dell'Area Marina stessa.**

Nel caso di specie, il richiedente ritiene che il Decreto Ministeriale del 27 dicembre 1991, istitutivo dell'Area marina protetta, così come i successivi decreti integrativi, non facciano

alcuna menzione di aree di terra e non prevedano la concessione in favore dell'Ente gestore di aree marittime; d'altronde, dalla descrizione delle competenze e della suddivisione in zone riportata nel sito dell'Area marina protetta isole Egadi non sarebbe ravvisabile alcuna competenza della stessa sulle aree di terra.

Da quanto esposto, il Dipartimento reputa che nessuna competenza sia ascrivibile all'A.M.P. sulle aree di terra o comunque esterne al perimetro espressamente delineato nel decreto istitutivo.

A fondamento di tale assunto si cita la sentenza del TAR - Palermo n. 1037/2016 la quale, pronunciandosi sul ricorso proposto da una ditta avverso il parere negativo reso dall'A.M.P. Isole Egadi sulla richiesta di concessione di un'area demaniale marittima, avente per oggetto la realizzazione (su aree a terra) di un chiosco, ha evidenziato che *“l'atto gravato è, pertanto, illegittimo, in quanto incentrato su un profilo (il contrasto dell'istanza presentata dal ricorrente con il P.U.D.M. adottato dal Comune di Favignana) in relazione al quale l'Area Marina Protetta non ha alcuna competenza e basato su un presupposto (l'inclusione della fascia costiera dell'isola di Favignana nel perimetro della riserva marina) infondato”*.

Alla luce di tale arresto giurisprudenziale, al fine di uniformare l'operato degli Uffici Territoriali ed evitare la possibile soccombenza dell'Amministrazione in eventuali futuri contenziosi, codesto Dipartimento, con nota del 6 agosto 2018 n. 50448, ha fornito chiarimenti agli uffici territoriali competenti e, aderendo all'indirizzo giurisprudenziale formatosi, ha reputato illegittimo gravare il procedimento amministrativo con l'acquisizione di ulteriori pareri non dovuti.

Ciò premesso, *“al fine di fugare ogni dubbio sulla vicenda, onde evitare inutili contenziosi tra Pubbliche Amministrazioni”*, viene richiesto l'avviso di questo Ufficio in ordine ai seguenti quesiti:

“- la competenza dell'A.M.P. sulle aree demaniali (a terra) non comprese nel perimetro delineato dal decreto istitutivo;

- se questa Amministrazione debba acquisire il parere dell'A.M.P. in seno al procedimento istruttorio relativo a tutte le richieste di concessione aventi ad oggetto uno specchio acqueo ricadente all'interno del perimetro dell'A.M.P. (ed eventualmente sulle aree a terra prospicienti l'A.M.P.), da considerare come parere autonomo, ovvero, se tale parere sia dovuto, quale atto endoprocedimentale reso nei confronti del Comune di Favignana, Ente

titolato ad esprimersi in materia di Valutazione di Incidenza Ambientale e, quindi, avente rilievo solo nei confronti dell'Amministrazione comunale;

- quale sia l'organo dell'Area Marina Protetta legittimato ad esprimere il parere di competenza (Presidente, Direttore o altro Organo)''.

2. In via preliminare, occorre delimitare l'ambito dell'intervento consultivo riservato a questo Ufficio. Appare opportuno precisare che - giusta il disposto dell'art. 7 del D.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione regionale - l'attività di consulenza di questo Ufficio concerne quesiti giuridico-interpretativi relativi a norme statutarie, legislative o regolamentari di fonte regionale.

Si sottolinea altresì che esula dalle competenze dello Scrivente ogni valutazione nel merito delle iniziative da adottare nelle singole fattispecie concrete. Tuttavia, nell'intento di assicurare un proficuo contributo, si espongono le seguenti considerazioni tecnico-giuridiche di carattere generale, che potranno servire da supporto per le scelte e le determinazioni di competenza dell'Amministrazione.

3. In relazione alle questioni sottoposte all'esame si rappresenta quanto segue.

Come sopra riportato, l'articolo 18 della legge n. 394/1991¹ disciplina le aree marine protette e il successivo art. 19² ne regola la gestione.

¹ Legge 6 dicembre 1991 n. 394, art. 18. Istituzione di aree protette marine:

1. In attuazione del programma il Ministro dell'ambiente, d'intesa con il Ministro del tesoro, istituisce le aree protette marine, autorizzando altresì il finanziamento definito dal programma medesimo. L'istruttoria preliminare è in ogni caso svolta, ai sensi dell'*articolo 26 della legge 31 dicembre 1982, n. 979*, dalla Consulta per la difesa del mare dagli inquinamenti.

1-bis. L'istituzione delle aree protette marine può essere sottoposta ad accordi generali fra le regioni e il Ministero dell'ambiente.

2. Il decreto istitutivo contiene tra l'altro la denominazione e la delimitazione dell'area, gli obiettivi cui è finalizzata la protezione dell'area e prevede, altresì, la concessione d'uso dei beni del demanio marittimo e delle zone di mare di cui all'articolo 19, comma 6.

3. Il decreto di istituzione è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

4. Per il finanziamento di programmi e progetti di investimento per le aree protette marine è autorizzata la spesa di lire 5 miliardi per ciascuno degli anni 1992, 1993 e 1994.

5. Per le prime spese di funzionamento delle aree protette marine è autorizzata la spesa di lire 1 miliardo per ciascuno degli anni 1991, 1992 e 1993.

² Legge 6 dicembre 1991 n. 394, art. 19. Gestione delle aree protette marine:

1. Il raggiungimento delle finalità istitutive di ciascuna area protetta marina è assicurato attraverso l'Ispettorato centrale per la difesa del mare. Per l'eventuale gestione delle aree protette marine, l'Ispettorato centrale si avvale delle competenti Capitanerie di porto. Con apposita convenzione da stipularsi da parte del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della marina mercantile, la gestione dell'area protetta marina può essere concessa ad enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni riconosciute.

2. Qualora un'area marina protetta sia istituita in acque confinanti con un'area protetta terrestre, la gestione è attribuita al soggetto competente per quest'ultima.

3. Nelle aree protette marine sono vietate le attività che possono compromettere la tutela delle caratteristiche dell'ambiente oggetto della protezione e delle finalità istitutive dell'area. In particolare sono vietati:

Codesto Dipartimento sostiene che la competenza dell’A.M.P. sulle aree demaniali (a terra) non comprese nel perimetro delineato dal decreto istitutivo, non sussisterebbe poiché non prevista nella “zonazione” contenuta nel Decreto Ministeriale del 27 dicembre 1991 e successive modificazioni; tale provvedimento infatti, non facendo menzione di aree a terra, non ravviserebbe a favore dell’Ente gestore dell’Area Marina Protetta alcuna competenza sulle aree demaniali (a terra).

A fondamento di tale assunto cita la sentenza del TAR - Palermo n. 1037/2016, sulla quale si sarebbe già formato il giudicato, che avrebbe confermato la validità della tesi del Dipartimento.

In effetti il Giudice amministrativo ha affermato che *“l’Area Marina Protetta non ha titolo per eccepire tale assunto contrasto, atteso che siffatte disposizioni del P.U.D.M. - atto complesso, di natura pianificatorio-programmatoria, volto a regolamentare le attività esercitabili sul demanio marittimo – attengono alla disciplina dell’uso di aree costiere, ossia di beni situati ‘a terra’ pur se prossimi al mare, laddove l’Area Marina Protetta è Ente istituzionalmente attributario di funzioni di tutela delle aree marine individuate dal decreto di costituzione, con esclusione, in assenza di una specifica disposizione in senso contrario, degli ambienti terrestri”*.

Inoltre, il Collegio ha rilevato che *“<l’atto istitutivo dell’Ente Area Marina Protetta delle Isole Egadi (il Decreto interministeriale Ambiente - Marina Mercantile del 27 dicembre 1991) ascrive all’Ente natura solo “marina”: l’art. 2, infatti, prescrive che “l’area della riserva naturale marina “Isole Egadi” è delimitata, nel mare circostante l’arcipelago omonimo, dalla congiungente i seguenti punti...” e l’art. 3 ne individua le finalità, tutte*

a) la cattura, la raccolta e il danneggiamento delle specie animali e vegetali nonché l’asportazione di minerali e di reperti archeologici;

b) l’alterazione dell’ambiente geofisico e delle caratteristiche chimiche e idrobiologiche delle acque;

c) lo svolgimento di attività pubblicitarie;

d) l’introduzione di armi, esplosivi e ogni altro mezzo distruttivo e di cattura;

e) la navigazione a motore;

f) ogni forma di scarica di rifiuti solidi e liquidi.

4. I divieti di cui all’articolo 11, comma 3, si applicano ai territori inclusi nelle aree protette marine.

5. Con decreto del Ministro dell’ambiente, di concerto con il Ministro della marina mercantile, sentita la Consulta per la difesa del mare dagli inquinamenti, è approvato un regolamento che disciplina i divieti e le eventuali deroghe in funzione del grado di protezione necessario.

6. Beni del demanio marittimo e zone di mare ricomprese nelle aree protette possono essere concessi in uso esclusivo per le finalità della gestione dell’area medesima con decreto del Ministro della marina mercantile. I beni del demanio marittimo esistenti all’interno dell’area protetta fanno parte della medesima.

7. La sorveglianza nelle aree protette marine è esercitata dalle Capitanerie di porto, nonché dalle polizie degli enti locali delegati nella gestione delle medesime aree protette.

affidenti al mare ed alla tutela, sotto molteplici profili (pesca, balneazione, navigazione, ricerca scientifica et similia), dell'ecosistema marino>>>.

Pertanto, alla luce della suddetta decisione, sembra doversi escludere, concordando quindi con quanto ritenuto da codesto Dipartimento, la competenza dell'Area Marina Protetta sulle aree demaniali a terra ma non comprese nel perimetro delineato dal decreto istitutivo.

Da ciò, *a contrario*, ne deriva, quanto al secondo quesito, che andrà acquisito il parere dell'Area Marina Protetta relativamente a tutte le richieste di concessione aventi ad oggetto uno specchio acqueo ricadente all'interno del perimetro della stessa A.M.P. (ovvero, eventualmente, con "*impatti a mare*", cfr. sentenza T.A.R. Cit.).

Nel sottolineare, in generale, la natura del parere quale atto tipico della fase istruttoria del procedimento amministrativo, si condivide la necessaria azione di coordinamento che intende intraprendere codesto Dipartimento (anche attraverso l'adozione di specifiche direttive) al fine di evitare duplicazione ed aggravamento di procedimenti.

Circa, infine, il terzo quesito, il rilascio del parere *de quo* sembrerebbe poter rientrare tra gli atti attribuibili alla competenza del Direttore dell'Area Marina Protetta, cui sono assegnati (come si ricaverebbe dal sito web istituzionale) i compiti gestionali (al Presidente risulterebbero attribuiti invece compiti di indirizzo). In ogni caso, codesto Dipartimento potrà verificare in concreto la distribuzione delle competenze tra gli organi dell'A.M.P..

Nei termini che precedono viene reso il parere richiesto.

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. David Bologna
Firmato*

L'AVVOCATO GENERALE
Avv. Gianluigi M. Amico

Firmato*

*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993