

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 1182 /111.11.22 del 18/1/2023

Pos. n. 2

Assessorato regionale del Territorio
e dell'Ambiente
Dipartimento regionale dell'Ambiente
(Rif. nota 16 dicembre 2022, n.91263)

Oggetto: Proponibilità in regime di Project Financing del porto turistico e delle opere connesse nel Comune di Santo Stefano di Camastra (ME). Richiesta di applicazione del canone ricognitorio durante il previsto triennio per la realizzazione di lavori.

Con la nota suindicata, ed in relazione a numerosi precedenti pareri resi dallo scrivente ufficio, vengono chiesti ulteriori chiarimenti in ordine alla misura e all'applicazione del canone ricognitorio di cui all'art.39 del Codice della Navigazione e dell'art.37 del suo regolamento in particolare *“se, nel caso di realizzazione di porti turistici con le procedure di cui al D.P.R.509/97, attraverso l'istituto del project financing durante il periodo di costruzione del porto e fino al relativo collaudo delle opere, quando il concessionario (soggetto pubblico) non trae lucro o provento, possa essere riconosciuto il canone ricognitorio... .*

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 all'adozione di atti o provvedimenti riconducibili alla competenza del Richiedente.

In un ottica di fattiva collaborazione tra i Dipartimenti si rassegnano tuttavia se seguenti considerazioni di carattere generale.

Così come già rilevato in occasione delle precedenti consultazioni, vengono rimarcate le incongruenze della disciplina vigente e delle sue difficoltà interpretative. Incongruenze che sono superabili, si ribadisce ancora una volta, solo con una normazione (anche di natura secondaria) che regolamenti appunto il riconoscimento del canone ricognitorio, nelle varie fasi di utilizzo del bene, atteso che le note pronunce giurisdizionali in materia poco aiutano alla risoluzione della questione oggi riproposta.

La ricostruzione logico sistematica della questione non consente infatti allo scrivente ufficio di sostituirsi ad un intervento legislativo di interpretazione autentica o di integrazione chiarificatoria di norme contraddittorie o lacunose.

In sintesi: l'attuale richiesta di applicazione del canone ricognitorio viene basata sul presupposto che l'uso del demanio da parte dell'ente locale non ritraebbe, per il periodo di esecuzione dei lavori (almeno un triennio) e fino al collaudo dell'opera, alcun lucro o provento, essendo la produzione degli stessi legata alla gestione di un porto turistico per un periodo di 45 anni da parte della società che aggiudicataria di una gara di project financing, società destinata al subentro dell'originario ente concessionario.

In relazione alla consultazione richiesta si osserva comunque quanto segue:

L'articolo 38 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 dispone che il canone ricognitorio venga applicato agli enti territoriali affinché 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".

Anche se codesto ufficio contesta la richiesta applicazione della norma da parte dell'ente locale, va osservato, che la materia relativa alle disposizioni che regolano l'applicazione del canone ricognitorio (e l'interpretazione sistematica che da esse ne consegue) è stata già oggetto del parere prot.3202/3000.11 del 15 febbraio 2007, di quello prot.1756/71.14.11 dell'8 settembre 2014 ed riaffrontata con il parere prot.24608/186/2014/11 del 4 dicembre 2014, resi a codesto Dipartimento.

Le richiamate consultazioni, al cui contenuto integralmente si rinvia, pongono sostanzialmente l'accento sulla "finalità" (di pubblico interesse) che l'ente intenda 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 datato 4 dicembre 2014, pone, infatti, l'accento sia sul fine (beneficenza o pubblico interesse) che il concessionario intende perseguire, sia sulla natura giuridica del concessionario medesimo (ente pubblico o soggetto privato).

Riassumendo:

L'art. 39 del codice della navigazione dopo aver stabilito, nel primo comma, che la misura del canone delle concessioni demaniali marittime é 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 (il cosiddetto appunto 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, così come già detto, 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 poi 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 giugno 2014, n.2839, ribadisce poi che, per effetto della lettura combinata dei citati art. 39 del codice della navigazione e dell'art. 37 del suo 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.

La stessa magistratura amministrativa con la sentenza n.6488/2012 non lascia dubbi in merito alla classificazione dei porti turistici come opere di "rilevante interesse pubblico". Tali considerazioni si basano sul fatto che il porto è uno strumento di accesso alla via di comunicazione marina, e dunque ha carattere di infrastruttura; è, poi, suscettibile di un uso pubblico generale, in quanto fruibile dall'intera collettività e, in casi eccezionali, in grado di soddisfare le esigenze di trasporto pubblico; infine, e l'interesse pubblico legato allo sviluppo ed alla valorizzazione economica del territorio.

Relativamente alla nozione di "provento" il Consiglio di Giustizia Amministrativa, con parere n.137/01, a sezioni unite ha, infine, affermato che, il termine ha una portata in senso più ampia di quello di profitto in senso imprenditoriale e va riferito *ad ogni stabile entrata collegata all'uso oggettivo del bene demaniale affidato in concessione*.

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 intende effettuare. Dovrà quindi

l'amministrazione valutare caso per caso l'esistenza, e la permanenza, in capo al concessionario (ed al subentrante) dei requisiti previsti, tutto ciò, si ribadisce, con il futuro auspicio che un atto normativo consenta agli interessati di operare per il futuro con la necessaria trasparenza. Da questo punto di vista sarebbe utile una lettura delle disposizioni che hanno regolato in qualche modo i presupposti, lo svolgimento e la conclusione dell'affidamento (con la modalità della finanza di progetto) ed il piano economico-finanziario relativo alla realizzazione ed alla gestione dell'opera.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello scrivente ufficio.

Si rammenta 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 pubblicato sul sito istituzionale di questo Ufficio.

Il Dirigente
Pio Guida
Firmato

L'Avvocato Generale
BOLOGNA
Firmato