

Repubblica Italiana  
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 12618 / 54/11/2018 del 12 giugno 2018 Pos. n. 2

**Oggetto:** *Richiesta di parere per il riscontro al quesito formulato da PLAITMARE SRL con lettera del 3 maggio 2018 in merito al rilascio di c.d.m. in località Addaura, Palermo.*

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

*(Rif. nota 21 maggio 2018, n. 31346)*

Con la nota in riferimento codesto Dipartimento sottopone a questo Ufficio la lettera 3 maggio 2018, della ditta PLAITMARE SRL, con la quale, in relazione all'istanza di concessione demaniale per stabilimento balneare in località Addaura, Palermo, dalla stessa inoltrata ed a seguito del parere negativo espresso in sede di istruttoria del Comune di Palermo, *“chiede di veder chiarito se detto sfavorevole avviso sia stato legittimamente reso e se in ogni caso l'Amministrazione regionale possa procedere comunque al rilascio del titolo richiesto ai sensi dell'art. 15 del Reg. C.N.”* (Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione marittima approvato con DPR 15 febbraio 1952 n. 328).

La richiedente Amministrazione nella fattispecie rappresenta che il Comune di Palermo ha espresso il proprio parere negativo ritenendo mai abrogato il comma 4 dell'art. 1, della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15 e reputando conseguentemente ostativa, al rilascio della concessione demaniale ai sensi dell'art. 15, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, la mancata approvazione del Piano di utilizzo delle aree demaniali (PUDM).

lo  
M  
GA

Viene, altresì, sottolineato che l'istanza presentata dalla ditta interessata sia precedente all'entrata in vigore della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, che con l'art. 39 ha riscritto il comma 3 dell'art. 4, della legge regionale n. 15/2005, abolendo in concreto la precedente norma transitoria con la quale era stato statuito che: *“(...) fino all'approvazione dei piani di utilizzo (...) è consentito il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime con prevalenza delle previsioni contenute nei piani di utilizzo successivamente approvati”*. Disciplina transitoria reintrodotta con la legge regionale 11 agosto 2017, n. 16, che prevederebbe la possibilità *“di rilasciare nuove concessioni ma con attestazione di conformità al PUDM da parte del Comune”*.

Ciò premesso, codesto Dipartimento, anche alla luce dell'indirizzo operativo fornito dall'Assessore pro-tempore n. 3617/GAB, ritiene che la previsione transitoria contenuta nella richiamata legge regionale abbia consentito una deroga piena anche alle ulteriori previsioni in essa presenti, consentendo il rilascio di titoli concessori per le attività tutte disciplinate dall'art. 1, della legge regionale n. 15/2005, anche in assenza del PUDM e delle implicazioni a questo connesse.

Conseguentemente, nella considerazione che l'istanza è stata formulata prima della legge regionale n. 3/2016, e quindi in piena vigenza del precedente regime transitorio, viene chiesto l'avviso di questo Ufficio in merito all'applicazione della disposizione legislativa di cui all'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 15/2005, mai formalmente abrogata.

Al contempo, si chiede se sia legittimo disattendere *“in parte qua”* il parere del Comune di Palermo, al fine di non esporre l'Amministrazione regionale ad una azione in sede giudiziale da parte del concessionario che vedrebbe ingiustamente denegato il titolo concessorio in ragione della errata valutazione operata dal Comune di Palermo.

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 gestionali, riconducibili esclusivamente alla competenza del richiedente.

Va, altresì, evidenziato che la presente richiesta di parere attiene ad un atto propedeutico alla tutela in sede giurisdizionale. Tale circostanza attualizza l'opportunità di estendere la

B  
M  
LA

presente consultazione alla competente Avvocatura distrettuale dello Stato, che assiste e rappresenta in giudizio l'Amministrazione regionale. Ciò anche nell'ottica di garantire una coerente difesa processuale a codesta Amministrazione.

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

3. In relazione alla vicenda prospettata si ritiene opportuno sottolineare quanto segue.

Con la legge regionale n. 15/2005,<sup>1</sup> è stato disciplinato l'esercizio delle attività nei beni demaniali, includendo, tra le predette, la gestione di stabilimenti balneari e di strutture relative ad attività sportive e ricreative.

<sup>1</sup> **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 concesse 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.

Le attività e le opere consentite sul demanio marittimo di cui all'art. 1, della citata disposizione normativa, possono essere esercitate e autorizzate solo in conformità alle 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<sup>2</sup>.

Il comma 3, dell'art. 4, della legge regionale n. 15/2005, che regola la procedura di approvazione del PUDM, è stato integralmente sostituito a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 39 della legge regionale n. 3/2016. Nella nuova formulazione è previsto che i commissari ad acta nominati dall'Assessore per il territorio e per l'ambiente, ai sensi del comma 2, del predetto articolo 4, sono autorizzati ad esercitare i poteri sostitutivi finalizzati alla redazione ed all'adozione dei suddetti piani, nei confronti dei comuni inadempienti che non abbiano provveduto in tal senso entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

<sup>2</sup> **Art. 4, legge regionale n. 15/2005:** *“Le attività e le opere consentite sul demanio marittimo, ai sensi dell'articolo 1 della presente legge, possono essere esercitate e autorizzate solo in conformità alle previsioni di appositi piani di utilizzo delle aree demaniali marittime, approvati dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente su proposta dei comuni costieri. Detti piani devono prevedere appositi spazi per l'accesso di animali di affezione. I comuni presentano la proposta di cui al comma 1 entro centottanta giorni dalla emanazione di un apposito decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente. Decorso infruttuosamente tale termine, l'Assessore può nominare un commissario ad acta per provvedere in via sostitutiva. Le disposizioni del presente articolo non trovano applicazione con riferimento alle aree già detenute in concessione al momento di entrata in vigore della presente legge. Nella attività di programmazione le amministrazioni competenti devono tenere conto delle concessioni esistenti al momento di entrata in vigore della presente legge. L'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente approva i Piani di utilizzo delle aree demaniali marittime adottati dai comuni, ai quali spetta la predisposizione della documentazione necessaria per la valutazione ambientale strategica secondo le procedure di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche ed integrazioni. I piani sono dotati dei pareri di competenza e di ogni altro atto endoprocedimentale obbligatorio, ivi compresa la procedura di cui agli articoli 6 e seguenti del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modifiche ed integrazioni. L'approvazione da parte dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente interviene entro il termine perentorio di novanta giorni dal ricevimento della delibera di adozione del consiglio comunale, decorsi i quali i piani acquisiscono efficacia. Resta ferma l'applicabilità, da parte dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, della clausola di cui all'articolo 19, comma 1, della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71 e successive modifiche ed integrazioni. I provvedimenti edilizi abitativi previsti dall'articolo 1, comma 4, sono sostituiti dal nulla osta rilasciato dal comune competente per territorio. Fatti salvi i commi 1, 2 e 2-bis, le nuove concessioni demaniali marittime relative ad aree non già assegnate da rilasciarsi dovranno risultare coerenti con le previsioni del piano e quelle rilasciate in epoca successiva alla data di entrata in vigore della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15, qualora fossero in contrasto, dovranno essere adeguate alla prima scadenza utile del 2020 e quelle non adeguabili non potranno essere rinnovate. Le disposizioni di cui al presente comma trovano applicazione anche nell'ipotesi di varianti al piano di utilizzo delle aree demaniali marittime. Nei confronti dei comuni inadempienti, che entro il termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge non abbiano adottato il piano di utilizzo delle aree demaniali marittime, i commissari ad acta, nominati ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15, sono autorizzati ad esercitare i poteri sostitutivi finalizzati alla redazione ed all'adozione dei suddetti piani”*

Contemporaneamente con la predetta norma è stata abrogata la parte inerente la regolamentazione della fase transitoria, fino a quel momento vigente.<sup>3</sup>

Come precisato, la legge regionale n. 16/2017, con l'introduzione del comma 1-ter, all'art. 1 della legge regionale n. 15/2005, ha ripristinato la previsione di una fase transitoria sancendo che fino al completamento della procedura di approvazione dei PUDM: *“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”*.

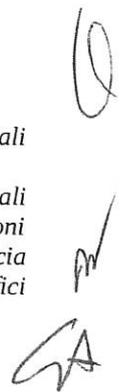
In tale contesto si inserisce, altresì, il disposto di cui al comma 4, dell'art. 1 della legge regionale n. 15/2005, ai sensi del quale *“ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 15, lettera a), della legge regionale 12 giugno 1976, n.78,<sup>4</sup> le opere connesse all'esercizio delle attività 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 (...)”*.

La lettura coordinata della presente disposizione con il comma 3, dell'art. 4, della medesima legge regionale, induce a precisare che *“i provvedimenti edilizi abitativi”* sono sostituiti dal nulla osta rilasciato dal comune competente per territorio.

La predetta disposizione, pur innestandosi nella procedura di adozione ed approvazione dei PUDM, ha riguardo alle opere connesse all'esercizio delle predette attività ed alla loro possibile qualificazione quali opere destinate alla diretta fruizione del mare, ai fini del superamento del limite dei 150 metri dalla battigia, ai sensi dell'art. 15, lettera a) della citata legge regionale n. 78/1976. La stessa, pertanto, risulta pienamente coerente al dettato normativo nel suo complesso, essendo chiamata a trattare un aspetto peculiare della concessione demaniale marittima.

<sup>3</sup> *“(...) fino all'approvazione dei piani di utilizzo (...) è consentito il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime con prevalenza delle previsioni contenute nei piani di utilizzo successivamente approvati”*.

<sup>4</sup> **Art. 15, legge regionale 12 giugno 1976, n.78:** *“Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni: a) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia; entro detta fascia sono consentite opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati; (...)”*.

Handwritten initials 'Q' at the top, a signature 'M' in the middle, and a signature 'GA' at the bottom right of the page.

Nella fattispecie il legislatore regionale con la legge n. 15/2005, non ha apportato espresse deroghe alle norme generali in materia di concessione edilizia ed ha avvertito la necessità di un raccordo delle proprie norme con quella sulla fascia di rispetto, lasciando intendere come le une e l'altra debbano essere coordinate.<sup>5</sup>

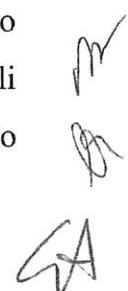
Invero, non può che confermarsi l'orientamento giurisprudenziale in base al quale *“la potestà pianificatoria comunale sia estesa anche al demanio marittimo e che, quindi, lo strumento urbanistico possa disciplinare tutto il territorio comunale, ivi comprese le aree del demanio marittimo. In tale situazione, che vede, quindi, la compresenza di due competenze, quella dell'Amministrazione comunale e quella della Amministrazione del demanio marittimo, non appare né illogico né incongruo che la zonizzazione si estenda fino al mare e vi sia il concorso delle due normative (quella comunale e quella statale) (...)”*.<sup>6</sup> Ne consegue la necessità del rilascio dei provvedimenti edilizi abilitativi (ovvero del nulla osta) 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.

Pertanto, il rilascio della concessione demaniale marittima da parte di codesta Amministrazione, nelle more dell'approvazione del PUDM - come regolato dal comma 3, dell'art. 4, della legge regionale n. 15/2005, nel testo vigente sino al 31 dicembre 2015 e successivamente dall'art. 1, comma 1-ter, della medesima legge regionale a partire dal 25 agosto 2017 - può considerarsi pacificamente consentita per l'esercizio di attività per la diretta fruizione del mare, che non prevedano opere alle stesse connesse, soggette a specifica disciplina edilizia. Per tale aspetto, infatti, soccorrono le norme che governano l'edilizia nel Comune di Palermo, come coordinate con la legge regionale n. 15/2005.

Del resto il procedimento amministrativo teso al rilascio del titolo concessorio è costituito da un iter complesso alla cui formazione partecipano diversi Enti, ciascuno dei quali deputato alla tutela di specifico interesse pubblico, il cui atto conclusivo è rappresentato proprio dalla concessione demaniale.

<sup>5</sup> Cfr CGA, sez. giurisdizionale 16 novembre 2016, n. 445.

<sup>6</sup> Cfr CGA, sezione giurisdizionale, 15 ottobre 2009, n.927/09.

Handwritten initials and signature in the right margin, consisting of three distinct marks: a stylized 'M', a signature, and a large 'GA'.

A ciò si aggiunga che, come illustrato, codesto Assessorato risulta titolare del complessivo procedimento di approvazione dei PUDM e degli adempimenti consequenziali, anche sotto il profilo dell'esercizio di precisi poteri sostitutivi.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

\* \* \*

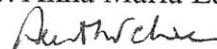
Si ricorda che, in conformità alla circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66 98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

Avv. Giuseppa Mistretta



Il Dirigente

Avv. Anna Maria La Vecchia



L'AVVOCATO GENERALE

Avv. Gianluigi M. Amico

