



Roma, 23 LUG. 1984 19

Ministero
della Marina Mercantile
DIREZIONE GENERALE DEL DEMANIO
MARITTIMO E DEI PORTI

AL TUTTE LE CAPITANERIE
DI PORTO
LORO SEDI

Divisione XVII *Sc*
Prot. N.º 5174910 *Alligati 2*
A.24.7

Risposta al Foglio del
Div. *Sc* N.º

OGGETTO: Concessioni demaniali marittime. Leggi 13 settembre
1982, n.646 e 23 dicembre 1982, n. 936 contenenti
"Disposizioni in materia di misure di prevenzione...
omissis....."

Circolare n. 202
Titolo: Demanio Marittimo
Serie: II

A TUTTE LE DIREZIONI MARITTIME
LORO SEDI

A TUTTI GLI ENTI AUTONOMI PORTUALI
LORO SEDI

ALL'ISPETTORATO GENERALE DELLE
CAPITANERIE DI PORTO

S E D E

C. Legg. 22/11/84

A seguito della lettera circolare n. 5172040/A.24.7 in data 2.4.1984 riguardante l'argomento specificato in oggetto ed a scioglimento della riserva nella stessa contenuta, si trasmette copia della consultazione n. 1617/84 in data 28.6.1984 con la quale l'Avvocatura Generale dello Stato ha formulato il proprio richiesto circostanziato parere in ordine alla pendente problematica concernente l'applicazione anche alle concessioni demaniali marittime della normativa indicata in oggetto; parere al quale gli Organi in indirizzo vorranno pertanto attenersi, alla stregua delle motivazioni adottate, e nelle fattispecie nello stesso indicate, nello svolgimento delle procedure per il rilascio o rinnovo delle concessioni di cui trattasi.

Nell'allegare altresì, ad ogni buon fine, copia della consultazione n. 1676 in data 31.1.1984 dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, richiamata dal succitato Organo Generale Consultivo, si rimane in attesa di un cortese cenno di assicurazione.

IL MINISTRO

DOM/ca
de



28 GIU. 1984

Roma.

19

Avvocatura Generale dello Stato

COD AVV POST 00100

LC.

REGISTRI

26083

Partenza	L. 1617/84
Cs.	L. 1617/84

Richiesta a nota

16.6.1984

5174001 - A.2.24.7

Allegati N. 6

Ministero della Marina Mercantile
 Direzione Generale del Demanio Marittimo
 Direzione Porti e Pire
 5174001
 5174910
 Prot. n.

OGGETTO Cs.1617/84 - Concessioni demaniali marittime - Leggi 13.9.82 n.646 e 23.XII.82 n.936.-

AL MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE
Direzione Generale Demanio Marittimo
e Porti - Div. XVII

nella risposta citare gli estremi della presente

R O M A

Il problema che viene sottoposto col foglio in riferimento é stato dalla scrivente già trattato e risolto una prima volta, specificamente, esaminando il parere 31.1.84 reso sul punto dalla Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo all'Alto Commissario per la lotta contro la delinquenza mafiosa, ed una seconda volta, in termini generali, nel rendere il parere 16.4.1984 n.16110 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che aveva richiesto l'avviso di questa Avvocatura Generale su specifici problemi e questioni di carattere generale insorte in sede di interpretazione ed applicazione della c.d. normativa antimafia.-

In tali due occasioni, sostanzialmente esprimendo il medesimo parere già reso dalla Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, la scrivente ha ritenuto che (cs.5460/83), essendosi voluto con la normativa antimafia escludere l'esercizio di attività lucrative in relazione alle quali occorrono autorizzazioni amministrative a tutti quei soggetti sospetti di appartenere ad organizzazioni di stampo mafioso, poteva giustificarsi il

In primo luogo, per quanto attiene al problema di cui si è trattato, si è già trattato e risolto una prima volta, specificamente, esaminando il parere 31.1.84 reso sul punto dalla Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo all'Alto Commissario per la lotta contro la delinquenza mafiosa, ed una seconda volta, in termini generali, nel rendere il parere 16.4.1984 n.16110 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che aveva richiesto l'avviso di questa Avvocatura Generale su specifici problemi e questioni di carattere generale insorte in sede di interpretazione ed applicazione della c.d. normativa antimafia.-

ISTRUZIONE MINISTERIALE DEL 21.12.1983 N. 10400



Procuratura Generale dello Stato

- 2 -

diniego della concessione, di beni demaniali marittimi suscettibili di utilizzazione lucrativa "indirettamente in funzione del diniego che più correttamente dovrebbe dipendere direttamente dalla mancanza dei documenti certificativi dell'assenza di cause impeditive al rilascio dell'autorizzazione di polizia (in senso proprio) o di commercio che in detti casi sarebbero necessari, operando, rispetto a questi, indubbiamente il divieto di cui all'art.10 L. 575/1965 e successive modifiche.-

"Sul piano pratico quindi - si aggiungeva - la concessione di beni potrebbe negarsi in mancanza della documentazione della esercibilità dei medesimi nell'ambito della loro destinazione di uso ad attività richiedenti una licenza di polizia (in senso proprio) o di commercio".-

In altra occasione (cs.2591/83) si osservava che (pur non potendo affermarsi il carattere esemplificativo delle elencazioni degli atti suscettibili di decadenza di cui all'art.10 L. 575/1965, come sostituito dall'art.19 L. 646/1982, - e ciò in conseguenza della natura sanzionatoria della detta decadenza - e pur dovendo pervenirsi ad analoga conclusione per quanto concerne l'esigenza delle certificazioni di cui ai commi successivi aggiunti al citato art.10 dell'art.2 della L. 936/1982) nulla vieta, sul piano della opportunità, all'Amministrazione, in sede di autodeterminazione, di richiedere le certificazioni dimostrative del possesso dei requisiti indicati dalla legge nell'ambito dei procedimenti amministrativi concernenti concessioni di beni pubblici, anche diversi dalle acque pubbliche, o di diritti ad esse inerenti, purché, ovviamente, si tratti di concessioni di contenuto economico tale da far ritenere possi-



Avvocatura Generale dello Stato

- 3 -

bile, attraverso l'uso di esse, la copertura o l'incremento di un'attività criminale mafiosa.-

Si rilevava, altresì, che per un adeguato soddisfacimento delle esigenze di pubblico interesse poteva anche soccorrere un penetrante controllo in sede di rilascio delle licenze di polizia là ove esse debbano concorrere per l'uso della concessione.-

Non si ha ragione ora di discostarsi dall'avviso in altre occasioni manifestato e soprariportato cui codesta Amministrazione vorrà pertanto attenersi nello svolgimento della procedura per il rilascio o rinnovo delle concessioni su beni demania- li marittimi destinati ad utilizzazione lucrativa.-

per copia conforme
IL PRIMO DIRIGENTE
f.to De Martino

IL VICE AVVOCATO GENERALE

Sezione Distrettuale dello Stato

Registra a nota

REGISTRI

Intenza n. 963
Cons. n. 21676/83
(Avv. Mancuso)

11/11/83

16/11/83

AC/2191/41/5762

Allegato

OGGETTO: Applicazione della legislazione antimafia alle concessioni di demanio marittimo.

Nella risposta citare i numeri della presente

ALTO COMMISSARIO PER LA LOTTA
CONTRO LA DELINQUENZA MAFIOSA
= PALERMO =

Cedeste Uffici chiede il parere della Scrivente sull'applicabilità della legislazione antimafia ai provvedimenti di concessione di demanio marittimo.

La norma di cui particolarmente occorre occuparsi è quella di cui all'art. 10 della L. 575/1965, (ad, ovviamente, quelle correlate di cui agli artt. 10 bis, ter e quater).

La disposizione, come è noto, mira ad incidere tanto con finalità sanzionatorie quanto, soprattutto, nel senso della eliminazione delle fonti di arricchimento e degli strumenti di reinvestimento dei profitti, sulle attività di determinati soggetti, che la legge persegue in considerazione della loro estrema pericolosità sociale.

Sette tale angolazione, risulta chiaro che la norma contiene, per un verso, una elencazione tendenzialmente onnicomprensiva (e perciò non tassativa ed addirittura ripetitiva: ad esempio, l'iscrizione negli albi degli operatori suppone necessariamente quella nei registri delle cartare di commercio; analogamente, quelle di comm. merc.

= / =

ed astatore sono, a rigore, figure autonome, mentre la norma parla di commissionario astatore; ecc.) delle attività colpite, individuando^{le}, sostanzialmente, in quelle ~~commerci~~^{commerci} commerciali, e comunque speculative, e per le quali sia comunque richiesta una licenza.

Per altro verso, come già in altre occasioni si è avuto modo di notare, il concetto di licenza adoperato nella norma comprende tutta la notevole ampiezza di significati che la parola ha assunto nella legislazione amministrativa, nella prassi burocratica e nel linguaggio comune; ed abbraccia in esatta rispondenza con tale carattere polisemico della figura - tutte le figure che, comunque denominate nella legislazione, corrispondono al concetto generale di licenza, intesa nel senso di atto che rimuove un ostacolo altrimenti esistente alla libera estrinsecazione di una determinata attività (si vedano, particolarmente, il parere 2628 Cons. 306/83 del 15.3.83, e le osservazioni effettuate, a vario proposito, nel complesso delle consultazioni fin qui rese).

Le considerazioni che precedono evidenziano, innanzi tutto, che, anche a prescindere dalla soluzione del problema specificamente proposta (applicazione della disposizione di cui all'art. 10 e segg. L. 575/55 alle concessioni di demanio marittimo relative alle esercizi di attività lucrative - ad esempio arenile per l'impianto di stabilimento balneare e altre esercizi pubblici - e concessione a concessioni comunque imprenditoriali: si veda, significativamente, l'art. 111 Cod. Nav.), le singole fattispecie dovrebbero comunque rientrare nell'ambito di applicazione della norma in esame, in relazione alla reflexio

za delle (eventuali) cause impeditive sulle autorizzazioni di p.s. intese nel senso stretto del termine, e su quelle strettamente commerciali (licenze, iscrizioni nei registri della Camera di Commercio, ecc.).

Peraltro, una interpretazione correttamente sostanziale dell'art. 10 induce a ritenere che esse non possa non applicarsi, anche, direttamente alle concessioni di beni demaniali aventi, come si è chiarito, finalità latamente lucrative (se ne veda l'esemplificazione di cui sopra), con esclusione di quelle che si limitano ad autorizzare esclusivamente il personale godimento del concessionario (ad esempio, concessione per la temporanea installazione di un capanno, nella stagione balneare, ad uso diretto del concessionario) per le quali ultime la fattispecie appare estranea alle finalità ed alla portata della disposizione.

L'ipotesi di concessione di bene demaniale per finalità ^{di} sensu lucrative, infatti, appare inquadrabile, sostanzialmente, nel novero degli atti volti alla eliminazione (ad opera dell'Autorità competente ad amministrare il bene demaniale ed a esercitare l'attività, appunto di polizia, strumentale ai fini dell'amministrazione e dell'utilizzazione del medesimo) di preesistente generale divieto di utilizzare a fini lucrativi e, in generale, economicamente rilevanti beni destinati in via di principio all'uso ed al godimento della collettività; si rientra, dunque, nel concetto di licenza di polizia (e al contempo di commercio), ovviamente intesa nel senso globale ed ampio in cui la figura è adettata dall'art. 10 l. 575/1965 (il codice della navigazione ed il

competenti in tema di demanio marittimo).

* * * * *

Resta da analizzare se, ~~alla~~ ^{alla} espressa menzione, nell'art. 10 della Legge 575, delle concessioni di acque pubbliche e di diritti ad esse inerenti possa far concludere, argomentando "a contrario", la esclusione delle concessioni "lucrative" di beni demaniali diversi dalle acque.

Tale sospetto, peraltro incongruo alla luce delle considerazioni svolte in precedenza, viene meno se si tiene conto che la menzione esplicita delle concessioni di acque pubbliche e di diritti alla stesse inerenti (a fronte della comprensione semplicemente implicita delle restanti concessioni lucrative nelle ampie concettuali delle licenze di polizia e di commercio) appare, verosimilmente, suggerita da ragioni di opportunità legali ad esigenze di certezza interpretativa.

Infatti, fino all'entrata in vigore del r. l. 9. 10. 1919 n. 2151, gran parte di quelle che attualmente vengono considerate acque pubbliche costituivano beni di proprietà privata (cod. civ. 1865, artt. 425 e 427) a differenza - per esempio - dei beni del demanio marittimo, che anche sotto il vigore del vecchio codice coincidevano con gli attuali (art. 427).

Appunto perciò, per le acque pubbliche, buona parte delle concessioni viene assicurata dalla preesistente situazione di appartenenza e libera disponibilità, la quale incide sulla ordinaria discrezionalità della

p.a., garantendo un vero e proprio "diritto" all'ottenimento della concessione (T.U. 1775/1533, artt. 2 e 4); il che avrebbe potuto far sorgere, in mancanza di esplicita regolamentazione, dubbi sull'operare dei divieti e delle sanzioni di cui all'art. 10 L. 57 del tal genere di concessioni.

Inoltre, il tempo relativamente breve intercorso dalla pubblicizzazione delle acque dà luogo a perduranti attività di accertamento delle medesime, con conseguente regolamentazione direttamente normativa - cioè dipendente automaticamente dalla legge, al di fuori dell'ordinario tramite delle valutazioni discrezionali della p.a. - tante del legittimo pretrarsi di utenze non ancora riconosciute quanto del rinnovo delle concessioni formalmente esistenti (L. 8.1.1952 n.42; L. 2.2.68 n.53; L. 24.5.78 n.228).

L'automaticità dei rinnovi e l'analogo carattere del pretrarsi legittimo di utenze non ancora riconosciute ma suscettibili di riconoscimento, derivanti dalle leggi sopra elencate, avrebbero potuto, del pari, ingenerare dubbi sull'operare dei divieti e delle sanzioni di cui all'art. 10 L. 575, ove tale norma non avesse esplicitamente chiarito, appunto per tale genere di concessioni e di diritti, la propria portata.

Sicché nessun ~~argomento~~ argomento a contrario appare correttamente deducibile da tale previsione.

* * * * *

Questo Ufficio verrà comunicare le conclusioni (e, ove lo ritenga opportuno, l'intero contesto) della

11111111

presente consultazione tanto all'Ente Porto quanto
alla Capitaneria di Porto.

per copia conforme
IL PRIMO DIRIGENTE
f.to De Martino

De Martino

L'AVVOCATO DISTRETTUALE

Gambino