



Ministero dei Trasporti e della Navigazione

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

Roma, 09.06.1997 17

A/ LE DIREZIONI MARITTIME

LORO SEDI

Divisione XVII *Sez.* I
Prot. N. 5171722 *Allegati* 2

Risposta al Foglio del
Div. Sez. N.

A.2.16

OGGETTO: Art.59 D.P.R. 24.7.1997 n.616 - Decreto legge
D.L.26.4.1996 n.223 - Delega alle Regioni di funzioni
amministrative sul pubblico demanio marittimo -
Problematiche - Istruzioni.

CIRCOLARE N° 59

Serie I

Titolo: Demanio Marittimo

A tutte le Capitanerie di Porto

LORO SEDI

e, p.c. A tutte le Autorità Portuali

LORO SEDI

Al Comando Generale del Corpo
delle Capitanerie di Porto

SEDE

Dal 1° gennaio 1996 è in atto la delega alle regioni delle funzioni amministrative sul demanio marittimo destinato alle attività turistico – ricreative, così come previsto dall'art. 59 del D.P.R. 24.7.77 n. 616, che ha avuto piena operatività dal momento in cui il D.P.C.M. del 21.12.95 ha individuato le aree di preminente interesse nazionale sulle quali la delega stessa non riceve applicazioni.

Il regime ordinatorio vigente è dunque quello per cui le funzioni di cui trattasi – cioè tutte le attività amministrative che vanno dall'avvio del procedimento concessorio su istanza di parte, fino alla fase conclusiva culminante col rilascio o il diniego della concessione, nonché tutte le funzioni per le quali siano prevalenti gli aspetti gestionali, con esclusione quindi di quelle attinenti gli aspetti dominicali od erariali, sono svolte dalle Capitanerie di Porto in relazione funzionale con le Regioni. Ciò sia in applicazione dell'ultima parte del comma 1 dell'art. 8 del D.L. n. 535/96, convertito in legge n. 647/96 che in base alle convenzioni da stipulare ai sensi della prima parte dello stesso comma.

Poiché l'art. 5 del D.P.R. 616/77 stabilisce che gli atti emanati nell'esercizio delegato o subdelegato di funzioni amministrative sono definiti si evince che, attualmente, contro gli atti di gestione provenienti da codeste Capitanerie di Porto, emanati in nome e per conto delle Regioni, non sono proponibili ricorsi gerarchici; ovvero, quanto meno, che non possono essere proposti al Ministero dei Trasporti e della Navigazione, essendo venuto meno il rapporto gerarchico sul piano funzionale.

Si è posto, dunque, il problema di stabilire se l'impugnazione gerarchica sia ancora possibile dinanzi a questo Ministero o se l'utente abbia perso la tutela amministrativa, rimanendo solo quella offertagli dal giudice amministrativo o dalla proposizione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Tale problematica ha formato oggetto, da parte di questo Ufficio, di una relazione per la richiesta di un parere al Consiglio di Stato.

L'ufficio Legislativo si è tuttavia espresso in termini decisi in linea con quanto sopra espresso, ritenendo non necessaria l'acquisizione del citato parere. Si allegano in copia gli atti citati.

Posta questa necessaria premessa si invitano codesti Organi a voler:

- A) specificare, per i ricorsi dei quali siano state inviate le relative relazioni, se gli stessi siano attinenti a provvedimenti aventi ad oggetto funzioni per le quali sia operante o meno la delega alle regioni;
- B) per i ricorsi per i quali non sono state formulate relazioni, di comunicare nelle stesse se trattasi di aree per le quali sia operante o meno la delega.
- C) Infine, nell'emanazione dei provvedimenti relativi alla gestione del demanio marittimo (sempre che si tratti di funzioni delegate alla competenza regionale) di voler eliminare la formula di ricorribilità in sede gerarchica al Ministero dei Trasporti e della Navigazione.

IL DIRETTORE GENERALE
F.to CILIBERTI

per copia conforme all'originale

DIRETTORE AMMINISTRATIVO
Dott.ssa Rita NOVELLI

NOV.mg
Circ001



Ministero dei Trasporti e della Navigazione

GABINETTO
UFFICIO LEGISLATIVO

Alla Direzione Generale del
Demanio Marittimo e dei Porti
Viale dell'Arte, 16
00144 ROMA

Alle DIREZIONI MARITTIME

LORO SEDI

N. 39/XII
Risposta al N.

OGGETTO: Delega alle regioni delle funzioni amministrative sul demanio marittimo destinato ad esigenze turistico-ricreative – Impugnabilità mediante ricorsi gerarchici degli atti posti in essere dalle Capitanerie di porto a partire dal 1° gennaio 1996 (Art. 59 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 – Art. 6 del D.L. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito in legge 4 dicembre 1993, n. 494 – Art. 8 D.L. 21 ottobre 1996, n. 535 convertito in legge 23 dicembre 1996, n. 647

In relazione alla lettera del 12 novembre 1996 (n. 5173826), riesaminato il quesito proposto da codesta Direzione Generale, si conferma quanto comunicato da questo Ufficio con lettera del 4 settembre 1996 (n. 03729).

IL CAPO UFFICIO LEGISLATIVO
F.to CILIBERTI



Ministero della Marina Mercantile

Relazione per il Sig. Ministro

in data del19.....

OGGETTO

Art.59 DPR 24.7.1997 n.616 – D.L. 26.4.1996, n.223 – Delega alle Regioni di funzioni amministrative sul pubblico demanio marittimo

Determinazioni del Ministro

Vista la presente relazione, la si trasmette all'Ecc.mo Consiglio di Stato per il parere

Come è noto, l'art. 59 del DPR 24.7.1977, n. 616 prevede la delega alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative sul pubblico demanio marittimo, quando l'utilizzazione prevista abbia finalità turistico-ricreative. L'attuazione di tale delega è rimasta a lungo sospesa in quanto, secondo un orientamento condiviso da consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, necessario adempimento propedeutico era l'individuazione, da parte dello Stato, delle aree di preminente interesse nazionale sulle quali la delega stessa non si dovesse applicare. A detta individuazione si è pervenuti con il recente D.P.C.M.in data 21 dicembre 1995, per cui dal 1° gennaio 1996, l'art. 59 del DPR n. 616/77 ha avuto piena operatività.

Tuttavia, per far fronte alla situazione di seria carenza strutturale in cui alcune regioni versano e che avrebbe comportato un problematico esercizio della delega, il Governo ha ritenuto di emanare il D.L. 29.12.1995, n. 559, le cui disposizioni sono state successivamente reiterate: con il D.L. 26.2.1996, n. 77; con il D.L. 26.4.1996, n. 223; con il comma 2 dell'art. 12 del D.L. 17.6.1996, n. 322; con il comma 2 dell'art. 12 del D.L. 8.8.1996, n. 430; da ultimo, con comma 1 dell'art. 8 del D.L. 21.10.1996, n. 535.

Con tali disposizioni, modificate in sede di ultima reiterazione, è stata consentita alle regioni la possibilità di avvalersi, per l'esercizio delle funzioni delegate, delle Capitanerie di Porto e degli Uffici da esse dipendenti, in conformità di apposite convenzioni gratuite (sulla base di una convenzione tipo approvata dalla conferenza Stato-Regioni) da stipulare con il Ministro dei Trasporti e della Navigazione; è stato, altresì, disposto che, fino alla sottoscrizione delle predette convenzioni, il servizio continuasse ad essere assicurato dalle competenti capitanerie.

Nelle disposizioni da ultimo reiterate con il comma 1 dell'art. 8 del 21.10.96, n. 535, non è più prevista la predetta convenzione tipo e non è più

legittimato lo svolgimento del servizio da parte delle capitanerie di porto in attesa della stipula delle singole convenzioni.

Le norme sopra citate, in virtù di una manifestazione di volontà espressa da tutte le regioni in tal senso, hanno comportato, fino alla scadenza del termine di validità del D.L. 8.8.1995, n.430, la emanazione da parte delle capitanerie di porto di provvedimenti in materia delegata alle regioni medesime.

Altrettanto avverrà dalla data di perfezionamento delle convenzioni che le singole regioni stipuleranno con l'Amministrazione dei Trasporti e della Navigazione.

Si pone ora il quesito se il potere di decidere in merito ai ricorsi proposti in via amministrativa contro gli atti posti in essere dalle capitanerie di porto nella materia delegata alle regioni spetti ancora al Ministro dei Trasporti e della Navigazione, sia con riferimento ai provvedimenti che siano stati adottati in attesa del perfezionamento delle convenzioni, sia con riferimento a quelli che saranno adottati in regime convenzionale.

La situazione, come sopra illustrata, pone il problema, di rilevante riflesso pratico, relativo alla individuazione della sede di impugnazione dei provvedimenti ora adottati dalle capitanerie di porto. Ed infatti, tali provvedimenti, in quanto atti non definitivi, sono stati finora soggetti a gravame sia in via giurisdizionale che gerarchica.

In sostanza, bisognerebbe stabilire se l'impugnazione gerarchica sia ancora possibile dinanzi a questo Ministero (che però si troverebbe a decidere in una materia di cui ha delegato le funzioni gestionali), ovvero se il cittadino abbia perso del tutto tale forma di tutela, rimanendogli quella per la sola legittimità dinanzi al giudice amministrativo ovvero al Presidente della Repubblica. Quest'ultima posizione comporterebbe peraltro la grave conseguenza di creare una situazione di disparità rispetto alle fattispecie non turistico-ricreative che, essendo rimaste nella istituzionale competenza delle capitanerie di porto, sono soggette all'eventuale riesame anche nel merito, in virtù dell'esperibilità del ricorso gerarchico.

Il problema della tutela anche nel merito, a legislazione vigente, si porrà comunque con l'esercizio a regime delle funzioni delegate da parte delle regioni: bisognerà infatti definire se gli atti di gestione del demanio marittimo saranno adottati dalla regione in posizione di *superiorem non recognoscens* (per cui sarebbero impugnabili davanti al giudice amministrativo, ma solo per vizi di legittimità), ovvero, se, come ritiene lo scrivente avverso i medesimi possa esser comunque ipotizzabile una sorta di titolare del potere di emanare direttive ed atti di indirizzo nella materia delegata.

Con riferimento ai provvedimenti adottati in attesa della stipula delle previste convenzioni, occorre anche considerare se la delega abbia avuto attuazione oltre che formale, anche sostanziale, in quanto in questo caso le capitanerie di porto potrebbero aver operato non in nome e per conto delle regioni, come sicuramente sarà in regime convenzionale, ma per investitura diretta di espresse disposizioni normative (da ultimo l'art. 17 del D.L. n. 430/96).

Il problema, quindi, di definire se l'attuazione della delega ex art. 59 del D.P.R. n. 616 del 1977, ancorché formalmente avvenuta, sia operativa, assume, secondo lo Scrivente, una sua dimensione reale ed una incidenza concreta, anche perché, nel frattempo, di fronte a ricorsi che sono stati proposti in subiecta materia nel 1996, questo Ministero non si è pronunciato, non trovando più una apposita legittimazione normativa, ma neanche le regioni hanno provveduto, eccedendo la non perfetta operatività della delega.

In particolare, si allega copia della nota n. 6958 del 22 agosto scorso, fatta pervenire dalla Regione Abruzzo, nella quale viene espressamente detta che "... solo dopo la stipula della convenzione ... questo Ente avrà titolo all'effettivo esercizio della delega e quindi anche nella materia della definizione del cosiddetto contenzioso".

Del resto, anche l'Avvocatura Generale dello Stato, con la nota n. 15901 del 13 febbraio 1996, in sede di parere sulla bozza di atto di indirizzo e coordinamento già inoltrata a codesto Ufficio, ha espresso l'avviso che la competenza a decidere su eventuali ricorsi gerarchici in materia di utilizzazioni turistico-ricreative, dovrebbe radicarsi in capo alle regioni dal momento in cui la delega stessa diventa operativa, lasciando intendere che, al momento della formulazione del parere, così ancora non fosse.

La complessità e la rilevanza delle sopra esposte questioni in un settore di particolare interesse per l'economia nazionale quale è quello del turismo balneare, rendono opportuno acquisire sulle medesime l'autorevole parere del Consiglio di Stato, onde si chiede all'E.V., acquisito il parere dell'Ufficio Legislativo, di voler autorizzare la trasmissione della presente relazione al citato consesso.

IL DIRETTORE GENERALE



Ministero dei Trasporti e della Navigazione

DIREZIONE GENERALE DEL DEMANIO
MARITTIMO E DEI PORTI

Roma, 30.9.1996 17

Al UFFICIO LEGISLATIVO
Piazza della Croce Rossa, 1

ROMA

Divisione
Prot. N. 5173066

Sez.
Allegati

Risposta al Foglio del
Div. Sez. N.

A.24.7

OGGETTO: Delega alle regioni di funzioni amministrative sul demanio marittimo per finalità turistico-ricreative – art. 59 D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 – art. 12 D.L. 8 agosto 1996, n. 430. –
Seguito nota n. 5172077 del 4.6.1996;
Riferimento nota n. 39/XII, prot. n. 3729 del 4.9.1996 -

Seguito nota n.5172077 del 4.6.1996;
Riferimento nota n.39/XII, prot. N.379 del 4.9.1996.-

Con riferimento all'argomento in oggetto, questo Servizio ha preso atto del parere espresso con ala nota che si riscontra.

Al riguardo, a prescindere dall'indiscusso dato che gli atti adottati dalle regioni hanno carattere definitivo (e ciò sia per l'inquadramento istituzionale dell'ente locale sia, nel caso specifico, per espressa previsione di legge), si prega codesto Ufficio di voler formulare più approfondite considerazioni (se del caso promuovendo incontri con funzionari di questo Servizio), in ordine agli aspetti collaterali del problema che, di seguito, si va a riepilogare.

In primo luogo, occorre porre attenzione sulla circostanza che la disposizione di cui all'art. 6 del D.L. n. 400 del 1993, convertito nella legge n. 494 del 1993, era condizionata da un presupposto che non si è verificato: l'inerzia dello Stato circa l'individuazione delle aree sulle quali la delega in oggetto non si applica. Viceversa, a tale adempimento lo Stato ha provveduto con l'emanazione del D.P.C.M. 21.12.1995, con conseguente **piena e diretta operatività del citato art. 59** ed inefficacia dell'art. 6 del D.L. n. 400 del 1993, convertito nella legge n. 494 del 1993.

Ciò posto, nucleo centrale del quesito proposto dallo Scrivente è il **regime di impugnabilità** degli atti posti in essere dalle capitanerie di porto nell'attuale periodo di "interregno" in attesa del pieno esercizio da parte delle

regioni (sia pure attraverso la mediazione degli uffici marittimi), delle funzioni delegate.

Sembra infatti di poter ritenere che, in questo momento, la delega abbia avuto attuazione formale, **ma non sostanziale** e che le capitanerie di porto operino non in nome e per conto delle regioni, come sarà in regime di convenzione, ma **per investitura diretta di un'espressa disposizione normativa** (da ultimo l'art. 12 del D.L. n. 430 del 1996).

Il problema, quindi, di definire se l'attuazione della delega ex art. 59 del D.P.R. n. 616 del 1977, ancorché formalmente avvenuta, sia anche operativa, assume, secondo lo Scrivente, una sua dimensione reale ed una incidenza concreta, anche perché, nel frattempo, di fronte a ricorsi che sono stati proposti in subiecta materia nel 1996, questo Ministero non si è pronunciato, non trovando più una apposita legittimazione normativa, ma **neanche le regioni hanno provveduto, eccependo la non perfetta operatività della delega.**

In particolare, si allega copia della nota n. 6958 del 22 agosto scorso, fatta pervenire dalla Regione Abruzzo, nella quale viene espressamente detto che "... solo dopo la stipula della convenzione ... questo Ente avrà titolo all'effettivo esercizio della delega e quindi anche nella materia della definizione del cosiddetto contenzioso".

Del resto, anche l'Avvocatura Generale dello Stato, con la nota n. 15901 del 13 febbraio 1996, in sede di parere sulla bozza di atto di indirizzo e coordinamento già inoltrata a codesto Ufficio, ha espresso l'avviso che la materia di utilizzazioni turistico-ricreative, dovrebbe radicarsi in capo alle regioni dal momento in cui la delega stessa diventa operativa, lasciando intendere che, al momento della formulazione del parere, così ancora non fosse.

Ciò posto, con riferimento al contenuto della nota che si riscontra, nel mentre si condividono in pieno le affermazioni secondo cui, da un lato, l'esame dei ricorsi amministrativi esula dalla funzione di indirizzo e coordinamento riservata allo Stato nelle materie delegate e, dall'altro, le singole regioni potranno prevedere nei rispettivi ordinamenti meccanismi di opposizione e reclamo, dubbi si nutrono in ordine all'individuazione del ricorso gerarchico quale rimedio speciale nei soli casi previsti dalla legge (oltre la lettera del D.P.R. 24 novembre 1977, n. 1199, anche la dottrina è unanime nel ritenere il ricorso gerarchico puro un rimedio di carattere generale, vedasi Sandulli, Virga e Cassarino), e circa la equiparabilità della tutela in via giurisdizionale a quella in via amministrativa, posto che il complesso TAR-Consiglio di Stato giudica solo (salvo espressa previsione), della legittimità e su posizioni di interesse legittimo, mentre la tutela in via amministrativa si estende anche al merito ed ai diritti soggettivi.

Permane quindi, a parere dello Scrivente, quel rischio di **disparità di trattamento** rispetto, a fattispecie amministrative analoghe (si pensi a che deve impugnare un provvedimento della capitaneria di porto in materia di cantieristica ed a che deve impugnare un provvedimento della medesima capitaneria di porto e dal medesimo contenuto in materia turistico-ricreativa), che era a fondamento della proposta richiesta di parere al Consiglio di Stato e che, ove ritenuto, potrebbe essere ulteriormente coltivata, se del caso arricchendola con contributi concordati con codesto Ufficio Legislativo.

Si ribadisce la già a suo tempo rappresentata urgenza della questione per la sua incidenza su un settore di relevantissimo interesse per la vita amministrativa ed economica del Paese.

IL DIRETTORE GENERALE
F.to CILIBERTI



Ministero dei Trasporti e della Navigazione

GABINETTO
UFFICIO LEGISLATIVOAlla Direzione Generale del
Demanio Marittimo e dei Porti

Alle DIREZIONI MARITTIME

LORO SEDI

N. 39/XII
Risposta al N.

OGGETTO: Delega alle regioni delle funzioni amministrative sul demanio marittimo per finalità turistico-ricreative – Art. 59 del D.P.R. 24 luglio 1976, n. 616 – Art. 6 del D.L. 5.10.1993, n. 400, convertito in legge 4.12.1993, n. 494 – Art. 12 D.L. 8 agosto 1996, n.430.

Con la lettera datata 4 giugno 1996 (prot. 5172077/A/2.47), codesta direzione generale propone di chiedere il parere del Consiglio di Stato in merito alla impugnabilità con ricorso gerarchico degli atti emanati dal 1° gennaio 1996 dalle Capitanerie di porto in nome e per conto delle regioni, alle quali sono state delegate dalla predetta data le funzioni amministrative riguardanti il demanio turistico-ricreativo, ai sensi e per gli effetti previsti dalle disposizioni indicate in oggetto.

In merito a tale richiesta si osserva che dal 1° gennaio 1996 è in atto la delegata alle regioni delle funzioni amministrative sul demanio marittimo destinato alle attività turistico-ricreative, anche se non sono state ancora stipulate le apposite convenzioni (art. 6 decreto-legge 5.10.1993, n. 400, convertito nella legge 4.12.1993, n. 494 e art. 12 del decreto legge 8.8.1996, n. 430).

Dalla predetta data le regioni interessate sono, quindi, titolari a tutti gli effetti delle sopra indicate funzioni amministrative e debbono necessariamente svolgere un ruolo attivo nella procedura per il rilascio delle concessioni, anche in relazione al potere loro conferito di programmare l'utilizzazione delle aree demaniali marittime destinate alle attività turistico-ricreative (art. 6, 3° comma, del decreto-legge 5.1.1993, n. 400, convertito nella legge 4.12.1993, n. 494).

Agli atti emanati dalle regioni nella materia in argomento, per altro, si applica l'art. 5 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che stabilisce: “gli atti emanati nell'esercizio delegato e subdelegato di funzioni amministrative sono definitivi”; pertanto, contro gli atti emanati dalle Capitanerie di porto in nome e per conto delle regioni non sono proponibili ricorsi gerarchici.

La tutela del privato e, comunque, assicurata nella forma più completa dalla impugnabilità degli atti amministrativi, siano essi definitivi o non davanti ai Tribunali Amministrativi Regionali.

Considerato, inoltre, che il ricorso gerarchico è ammesso soltanto nei casi espressamente previsti dalla legge, non appare ipotizzabile la disparità di trattamento segnalata, esclusa, per altro, proprio dalla diversità delle situazioni prese in esame.

Nulla vieta, tuttavia, che le singole Regioni possano prevedere, con apposite norme, mezzi di revisione degli atti amministrativi a loro imputabili nella forma della opposizione o del semplice reclamo.

Deve egualmente escludersi, infine, che l'esame di ricorsi amministrativi possa ricomprendersi nella funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato, per quanto latamente intesa.

Per le considerazioni fin qui svolte, non si ritiene di dare ulteriore corso alla richiesta in riferimento.

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO