



Roma, 07.02.1994

*Ministero dei Trasporti e della
Navigazione*
DIREZIONE GENERALE DEL DEMANIO
MARITTIMO E DEI PORTI
DEL SOPPRESSO MINISTERO DELLA
MARINA MERCANTILE

LE CAPITANERIE DI PORTO
LORO SEDI

Divisione ... XVII Sez.
Prot. N° 5170327 Allegati
A.2.16

Risposta al Foglio del
Div. Sez. N°

OGGETTO: Legge 4 dicembre 1993, n°494 di conversione, con modificazioni, del D.L. 5 ottobre 1993, n° 400 concernente "Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime".

CIRCOLARE N° 01
Serie I
Titolo: Demanio Marittimo

ALLE DIREZIONI MARITTIME
LORO SEDI

AGLI ENTI PORTUALI
LORO SEDI

e, per conoscenza
All'ISPETTORATO GENERALE
CAPITANERIE DI PORTO
SEDE

Com'è noto, in data 4.12.1993, è stata promulgata la legge n. 494 con la quale è stato convertito, con modificazioni, il D.L. 5/10/1993, n. 400, recante disposizioni per la determinazione dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime.

La norma di cui trattasi, che si discosta notevolmente dal testo originario del D.L. 400/93, oltre al mero aspetto relativo ai canoni, contiene alcune notevoli innovazioni in merito alla gestione del demanio marittimo e modifica alcuni articoli del codice della navigazione e del relativo regolamento di esecuzione.

Essa può essere idealmente divisa in più parti delle quali due attengono alle misure dei canoni pregressi e futuri, una alle innovazioni normative e l'ultima all'operatività della delega di cui all'art. 59 del D.P.R. 616/77.

Con la presente circolare si ritiene di dover impartire le necessarie disposizioni attuative delle norme immediatamente applicabili che saranno integrate man mano che saranno adottati i necessari atti presupposti per la completa attuazione.

In proposito tornerà gradita la rappresentazione, in termini costruttivi, delle problematiche che dovessero insorgere localmente in sede applicativa.

L'art. 1 contiene i criteri per la definitiva determinazione dei canoni relativi agli anni dal 1990 al 1993; periodo caratterizzato dalle tormentate vicende connesse al vasto contenzioso insorto sull'applicazione della legge 165/90 che sono sfociate nell'avvenuto annullamento, da parte del T.A.R. Lazio, del D.I. 18.10.1990 attuativo dell'art. 12, comma 6 del D.L. 27.4.1990, n. 90 così come modificato dalla citata legge n. 165/90.

Le direttive per calcolare i canoni relativi ai predetti anni, sono state già impartite con telex n. 5173254/A.2.16 del 14 dicembre 1993 e pertanto si confida che codesti Uffici potranno entro breve tempo determinare – avendo a suo tempo computato i canoni ai sensi della legge 160/89 – i conguagli tra gli importi definitivi dovuti ai sensi della nuova legge 494/93 e le somme comunque versate in via provvisoria nei citati anni.

Tale differenza, ove a favore dello Stato, dovrà essere immediatamente richiesta ai concessionari con la relativa emissione di ordini di introito che evidenzino la natura di conguaglio in forza della legge 494/93.

Nel caso, invece, che la differenza determini un credito da parte dei concessionari dovrà procedersi alla compensazione, all'atto del rinnovo della concessione per l'anno 1994, ai sensi dell'art. 5 e nei modi che saranno successivamente indicati.

A tal fine, acquisito il conforme parere del Ministero delle Finanze, il conguaglio andrà operato sull'intera somma versata dai concessionari negli anni dal 1991 al 1993, comprensiva del 20% devoluto ai Comuni.

In proposito si ritiene di dover chiarire la portata della frase contenuta in fondo all'art. 1 “purché il titolo concessorio non contenga la determinazione definitiva del canone”.

Poiché la norma attiene agli anni 1990, 1991, 1992 e 1993 occorre esaminare, in via prioritaria, quali possono essere state le condizioni per conferire la definitività ad un canone indicato nei titoli concessori rilasciati.

Escludendo che tale attribuzione possa conferirsi a quei titoli contenenti la nota clausola del “salvo conguaglio” soltanto in due ipotesi potrebbero essersi verificate le necessarie condizioni.

La prima riguarda i canoni relativi all'anno 1990 per quelle concessioni per le quali, ai sensi della legge 165/90, sono stati portati a termine i lavori di quel noto “organo collegiale” coordinato dall'Intendente di finanza, di cui all'art. 8 del D.I. 18.10.1990, con le modalità indicate a pag. 6 della circolare n. 274 del 3.10.1991.

In tale caso però, anche se il titolo concessorio non contenesse la clausola del salvo conguaglio, la supposta definitività viene a seguire le sorti del D.I. 18.10.1990 che ne costituiva il presupposto e che, com'è noto, è stato annullato dal T.A.R. Lazio.

Pertanto anche in presenza di dette fattispecie potrà procedersi al calcolo dei canoni nei modi indicati dall'art. 1 del D.L. 400/93 e si dovrà procedere alle compensazioni.

La seconda ipotesi attiene a quei canoni calcolati in base ai decreti 7.6.1993, n. 181 e 6.8.93 n. 282 non convertiti, per i quali la legge di conversione del D.L. 400/93 fa salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti.

Va tenuta presente, in questa ipotesi la ratio generale dell'art. 1 del D.L. 400/93 così come convertito che è riconducibile ad una generale sanatoria nel senso peraltro della parità di trattamento nei confronti di tutti i concessionari.

Il successivo art. 5 infatti, contiene una previsione specifica di compensazione tra i canoni da versare ai sensi della Legge e quelli versati – per quello che qui interessa – nel 1993.

Ciò conduce all'affermazione che rimangono salvi tutti gli effetti prodottisi in forza dei decreti decaduti tranne quelli che avevano condotto a determinare un canone che ora la Legge di conversione del D.L. 400/93 ammette a compensazione.

Si può quindi concludere che in nessun caso concessioni che hanno regolamentato utilizzazioni del demanio marittimo per gli anni dal '90 al '93 potevano contenere canoni da considerarsi definitivi.

Quanto precede si riferisce quindi a quella parte della norma che sana innumerevoli situazioni di contenzioso e di provvisorietà.

Si ritiene ora di passare all'esame e ad impartire le conseguenti direttive per i vari articoli che seguono.

Art. 01

1° comma

La norma sembra ictu-oculi essere altamente innovativa rispetto alle previsioni contenute nell'art. 36 del cod. nav. e soprattutto nell'art. 5 del relativo

regolamento d'esecuzione, nel quale ultimo è prevista la presentazione al Capo del Compartimento della domanda per occupare "per qualsiasi uso" zone del demanio marittimo.

In effetti – pur contenendo un'elencazione delle attività per cui può rilasciarsi una concessione demaniale marittima – si tratta soltanto dell'enunciazione da parte del legislatore di quelle attività che, in via di principio, definiscono in senso moderno i "pubblici usi del mare" sicuramente oggi più ampi rispetto alla pesca, difesa nazionale, sicurezza della navigazione che costituivano, all'epoca dell'emanazione del codice della navigazione, gli aspetti salienti dell'utilizzazione del demanio marittimo.

L'elencazione di cui trattasi, infatti, lascia poi immutata, nella sostanza, la previsione di cui all'art. 5 del reg. cod. nav., ove si sommino ai servizi pubblici e servizi e attività portuali e produttive indicati nella prima parte, i "servizi di altra natura" indicati alla lettera f).

2° comma

Fissa la durata normale della concessione in quattro anni indipendentemente dalla natura e dal tipo di impianti che saranno realizzati e/o utilizzati.

Alla luce della vigente normativa, quindi, a fronte di una domanda di concessione, il Capo del Compartimento dovrà soltanto verificare che quanto richiesto sia riconducibile nell'ambito dei criteri di utilizzazione del demanio marittimo e, nel caso affermativo, dovrà procedere, ultimata con esito favorevole l'istruttoria di rito, al rilascio del titolo quadriennale qualora la richiesta concessione attenga ad impianti di facile rimozione ovvero consenta l'utilizzazione di manufatti pertinenziali.

Qualora, invece, lo scopo della concessione comprenda la realizzazione di opere di difficile rimozione, la competenza per la sua approvazione si sposterà in capo al Direttore Marittimo ed il titolo non potrà che concretizzarsi in un atto formale quadriennale.

Una differente durata della concessione dovrà essere, invece, congruamente motivata dall'aspirante concessionario sia nel caso di durata inferiore che, in particolare, ove essa sia maggiore dei normali quattro anni.

Per le concessioni di durata superiore ai quindici anni, la competenza per la sua approvazione è ora del Ministero dei Trasporti e della Navigazione.

In ogni caso di rilascio del titolo, sia esso “licenza” o “atto formale”, il pagamento del canone annuo sarà documentato dalla ricevuta dell’Ufficio del Registro competente che riscontra l’apposito ordine di introito emesso da codesti Uffici. E così per i successivi anni di sua validità, allegando le corrispondenti ricevute al titolo concessorio conservato agli atti.

Il mancato versamento del canone potrà costituire, ovviamente, motivo di decadenza ai sensi dell’art. 4 del codice della navigazione.

Analogamente si procederà per la documentazione attestante la prestazione della cauzione – pari, nel minimo, a due annualità del canone – che nel caso di concessionari affiliati ad Associazioni di categoria dei concessionari balneari indicate in appositi decreti del competente Ministro – sarà rappresentata dal documento attestante l’avvenuta iscrizione per ciascuno degli anni di validità del titolo concessorio.

In particolare, ove con l’atto di concessione quadriennale si consenta la realizzazione di opere di non facile rimozione, oltre ad inserire la clausola del loro eventuale incameramento, alla sua scadenza, sarà opportuno che la cauzione tenga anche conto – sentito eventualmente un Organo Tecnico – delle spese

necessarie per l’eventuale rimessa in pristino ove non vi provveda il concessionario.

Le istanze di rinnovo per il 1994 delle concessioni in scadenza, porteranno al rinnovo per un periodo quadriennale salvo che l’interessato, successivamente all’entrata in vigore della legge 494/93, non integri la richiesta con l’indicazione di una durata differente.

Art. 02

1° comma

Una modifica di notevole portata viene introdotta dall’art. 02 all’art. 37 del codice della navigazione per ciò che concerne i criteri in base ai quali, in caso di concorrenza di domande, debba darsi la preferenza all’uno o all’altro aspirante concessionario.

Il primo comma dell’art. 37 – rimasto invariato – conferma in generale il criterio di preferenza al richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione sotto il profilo del più rilevante interesse pubblico.

Il secondo comma – ora modificato – specificando il concetto di cui al precedente comma, affievolisce il discrezionale “giudizio dell’amministrazione” individuando ex lege la maggiore rispondenza all’interesse pubblico da perseguire – una volta definita la vocazione turistica dell’area da assentire – nella tutela dell’ambiente costiero e disponendo che, tra più domande intese all’assentimento

di nuove concessioni, siano preferite quelle che si propongono di utilizzare la concessione con impianti di facile rimozione.

Qualora dall'esame di eventuali domande concorrenti finalizzate al rilascio di una nuova concessione non siano desumibili elementi di preferibilità secondo i suddetti criteri, si procederà a licitazione privata.

Si ritiene di dover sottolineare che l'intera procedura di comparazione come sopra descritta, attiene al rilascio di nuove concessioni per uso turistico – ricreativo. Qualora, viceversa, si verta nell'ipotesi di rinnovo di concessioni turistico – ricreative già assentite, deve essere preferito – a prescindere dal tipo di opere utilizzate – il precedente concessionario che abbia avanzato rituale istanza di rinnovo.

Nel caso di concessione demaniale marittima per utilizzazioni non turistico – ricreative, la norma – per come formulata sembrerebbe non rendere applicabile il diritto di insistenza.

Questo Ministero ritiene, invece, che non sussistano concrete e rilevanti motivazioni (né dal punto di vista logico né da quello giuridico – amministrativo) per non estendere l'istituto in parola a tutte le utilizzazioni possibili dei beni demaniali marittimi.

Infatti, mentre è pacifico che il primo periodo del secondo comma del nuovo testo dell'art. 37 c.n. si riferisce alle utilizzazioni turistico – ricreative, può a ragione ritenersi che il secondo periodo – non essendo operato l'espresso richiamo all'uso turistico balneare – sia una “disposizione aperta” applicabile ad ogni tipo di utilizzazione.

L'ipotesi negativa provocherebbe un'ingiustificata disparità di trattamento e comporterebbe il serio rischio di bloccare gli investimenti da parte di operatori che si troverebbero in una situazione di precarietà permanente.

Peraltro, il ricorso al criterio del diritto di insistenza opera, quando riferito ad utilizzazioni non turistico – ricreative, in funzione residuale rispetto ai

criteri di cui al primo comma, riacquistando pienezza la possibilità per la pubblica amministrazione di operare le valutazioni di propria competenza tra le ipotesi di utilizzazioni prospettate e gli interessi pubblici da perseguire.

Il precedente concessionario sarà pertanto preferito soltanto quando, operate le valutazioni di cui al 1° comma, si rileverà una parità di condizioni con gli altri richiedenti in concorso.

E' appena il caso di richiamare l'attenzione di codesti uffici sulla necessità di motivare compiutamente e congruamente i provvedimenti che verranno concretamente adottati.

2° comma

L'art. 45 bis introdotto dalla legge 494/93 implica anche una nuova lettura dell'art. 30 del reg. cod. nav., il primo comma del quale assume il carattere di enunciazione del principio generale della gestione diretta, al quale è ora possibile derogare nei casi introdotti dalla nuova normativa.

Rimangono immutati il secondo comma e terzo comma che si riferiscono alla sostituzione di altri nel godimento della concessione – con la rinuncia, quindi, del dante causa – funzionalmente collegati all'art. 46 del codice della navigazione.

Fermi restando, in ogni caso, gli accertamenti sull'idoneità soggettiva dell'affidatario anche sotto il profilo della certificazione antimafia, si ritiene – in fase di prima applicazione della norma – di disporre che eventuali concrete fattispecie di affidamento ad altri soggetti della gestione delle attività, in via temporanea ed eccezionale che eccedano quei casi da ritenersi fin d'ora giustificativi – quali l'infermità, la prestazione del servizio militare di leva, la maternità, la nomina del curatore fallimentare – vengano rappresentate a questo Ministero per la previa autorizzazione.

Art. 03

L'articolo si applica alle sole concessioni turistico – ricreative, a decorrere dal gennaio 1994.

Quanto previsto dal primo e secondo comma non risulta di immediata attuazione essendo necessaria, per quanto previsto al primo comma, l'emanazione, all'attualità, di un decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione sentita la conferenza permanente Stato – regioni con il contributo dell'autorità di cui al terzo comma, e, per quanto attiene al secondo comma, l'emanazione di un decreto interministeriale di concerto con il Ministro del tesoro e quello delle finanze.

Dal 1994 trova, di contro, immediata attuazione il quarto comma.

Per quanto precede non si può che rinviare all'adozione dei predetti atti – per i quali è stato già avviato da parte di questo Ministero il relativo iter presso la Presidenza del Consiglio – l'emanazione di puntuali direttive in merito.

Art. 04

Detto articolo contiene le modalità di aggiornamento dei canoni afferenti le concessioni demaniali marittime (con esclusione per il 1994 di quelle turistico – ricreative) aventi decorrenza dal 1994.

L'esclusione delle concessioni turistico – ricreative è da correlare con quanto previsto dal precedente art. 03.

Poichè si ha motivo di ritenere, come in precedenza rappresentato, che il predetto art. 03 non potrà trovare immediata applicazione, per tali utilizzazioni, al fine di consentire il regolare rilascio dei titoli concessori, dovrà

procedersi ad individuare il canone in via provvisoria e salvo conguaglio, sulla base del canone 1993 aggiornato sulla scorta dell'apposito decreto ministeriale.

Ove poi nel corso del 1994 si dovesse perfezionare la procedura di cui all'art. 03, le disposizioni dell'art. 04 andranno a regime dal 1995 per tutti i tipi di concessioni, ivi incluse quelle turistico – ricreative.

Nell'ipotesi prevista del secondo comma, si provvederà per tutti i tipi di concessioni applicando, salvo conguaglio, il canone calcolato per il 1993.

Art. 08

Secondo quanto previsto dalla norma, codesti Uffici provvederanno a segnalare ai competenti Uffici Finanziari le accertate situazioni di abusivismo – distinguendole così come indicato nel testo – ai fini del ricalcolo degli indennizzi dovuti per gli anni dal 1990 al 1993.

IL MINISTRO
F.to COSTA

per copia conforme all'originale

Capitano di Fregata (CP)
Giovambattista DOMINICI

DOM/ca
6 cir