

Prot. n. 2616/GAB-A.R.T.A. del 29 aprile 2016

Prot. n. 1552/GAB-BB.CC.I.S del 29 aprile 2016

REPUBBLICA ITALIANA



*Regione Siciliana*

ASSESSORATO REGIONALE DEL TERRITORIO E DELL' AMBIENTE

E

ASSESSORATO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL' IDENTITA' SICILIANA

**Legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 “Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2016. Legge di stabilità regionale”. Titolo IV “Disposizioni in materia di demanio marittimo. Disposizioni in materia urbanistica”. Art. 42, commi 4, 5 e 6.**

#### **Premessa**

Con l’introduzione nell’ordinamento giuridico delle disposizioni di cui all’art. 42, commi 4, 5 e 6, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 che così recitano:

*“ Ai concessionari del demanio marittimo è consentito il mantenimento delle strutture balneari per tutto l’anno solare, al fine di esercitare le attività complementari alla balneazione, avvalendosi della concessione demaniale in corso di validità rilasciata per le attività stagionali estive. Le autorizzazioni amministrative, le licenze, i nulla osta, il parere igienico-sanitario, rilasciati dagli enti preposti sul demanio marittimo per le attività connesse e complementari all’attività balneare hanno validità temporale pari a tutto il periodo della concessione demaniale in essere.*

*Ai fini dell’esercizio delle attività di cui al comma 4, i concessionari sono tenuti a presentare la sola comunicazione di prosecuzione dell’attività all’autorità concedente con l’indicazione delle opere e degli impianti da mantenere installati nonché la richiesta di rideterminazione del canone all’ente concedente.*

*La validità delle licenze o delle autorizzazioni amministrative di cui al comma 5, rilasciate per l’esercizio delle attività complementari alla balneazione, qualora non si apportino modifiche alla struttura assentita in concessione, perdurano per tutta la durata della concessione demaniale anche nel caso di esercizio stagionale dell’attività che ne comporta il montaggio e lo smontaggio nel corso dell’anno solare”;*

il legislatore siciliano ha confermato, ampliato ed esplicitato ancor più, facoltà e prerogative che già erano state assentite ai concessionari del demanio marittimo in forza dell'art. 2 della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15, rubricato "Periodo di gestione degli stabilimenti balneari", a tutt'oggi in vigore.

E' notorio, infatti, che nonostante i ripetuti pronunciamenti del Giudice Amministrativo, in molti casi la norma è rimasta pressoché disapplicata per un'interpretazione restrittiva degli Enti preposti al rilascio di autorizzazioni e di nulla osta, che con valutazioni, spesso discrezionali e disomogenee, hanno ritenuto che i titoli abilitativi, già rilasciati per la stagione balneare estiva, non fossero estensibili, ex lege, a tutto l'anno solare.

Pertanto, il legislatore ha ritenuto di dover nuovamente intervenire con le disposizioni introdotte all'art. 42 della legge 17 marzo 2016, n. 3, confermando, anzi rafforzando, quella volontà già espressa, con le precedenti disposizioni, parimenti vigenti, di cui all'art. 2 della l.r. 15/05, tesa a favorire lo sviluppo delle attività turistiche, con conseguenti ricadute occupazionali positive, mediante una politica del territorio protesa alla semplificazione delle procedure amministrative.

Tutto ciò premesso, al fine di assicurare un'omogenea applicazione delle disposizioni normative in esame sono adottati i seguenti atti di indirizzo politico-amministrativo:

**a) Atto di indirizzo interpretativo ed applicativo (ex art. 2, comma 1 lett. a, della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10)**

Ai Concessionari del demanio marittimo, al fine di esercitare le attività connesse, complementari e collaterali alla balneazione, è consentito, ai sensi del combinato disposto dell'art. 2 della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15 e dell'art. 42, commi 4, 5 e 6, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, il mantenimento di tutte le strutture balneari per tutto l'anno solare.

La struttura balneare va intesa come l'opera finalizzata, ovvero l'insieme di opere finalizzate, all'esercizio di quelle attività, rientranti nel novero delle attività collaterali/complementari/connesse alla balneazione, indicate all'art.1 comma 1, lettere a), b), c), d), f), della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15, per le quali può essere rilasciata la concessione dei beni demaniali marittimi.

Nell'ambito delle possibili attività collaterali/complementari/connesse alla balneazione, il titolo concessorio rilasciato individua quelle che, in quanto assentite, sono in concreto esercitabili nella specifica struttura balneare.

La suddetta struttura balneare può essere mantenuta per tutto l'anno solare, per l'effettivo svolgimento delle attività oltre il periodo estivo da parte del Concessionario; resta nella facoltà di quest'ultimo individuare tra le attività collaterali/complementari/connesse che hanno formato oggetto della concessione demaniale, quelle che si intendono effettivamente esercitare, indicandone le modalità di svolgimento.

Pertanto, il Concessionario, ai fini dell'esercizio delle suddette attività, ai sensi del comma 5 del citato art. 42 è obbligato a presentare all'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente la sola comunicazione di prosecuzione dell'attività con l'indicazione, anche cartografica, delle opere e degli impianti da mantenere installati, nonché la richiesta di rideterminazione del canone.

Null'altro ha previsto il legislatore, di guisa che all'Autorità concedente rimane dunque solo un "*potere di verifica circa la effettiva ascrivibilità delle attività collaterali che il concessionario*

*intende svolgere al novero ristretto delle ipotesi in cui l'art. 1 della stessa legge n. 15/2005 consente l'esercizio di attività sui beni demaniali marittimi” (C.G.A., 782/2012, cit.).*

Restano in capo all'Autorità concedente i poteri valutativi sulla conduzione dell'attività oggetto di concessione da parte del Concessionario, allorquando, in maniera documentata, constati il prodursi di conseguenze pregiudizievoli per l'ambiente e la collettività a causa di negligenze del medesimo concessionario ed in difformità all'atto assentito, essendo così preclusa la possibilità che l'amministrazione possa opporre un diniego che si fondi esclusivamente sul termine di mantenimento delle strutture assentite, in quanto inserito nell'atto di concessione.

Ai Concessionari del demanio marittimo era già consentito di avvalersi, ex art. 2 della l.r. 15/05, della concessione demaniale in corso di validità rilasciata per le attività stagionali estive: *“Si tratta di una disposizione che, nell'evidente intento di favorire lo sviluppo delle attività turistiche anche oltre il consueto orizzonte temporale, ha operato una estensione ex lege dei relativi titoli abilitativi (non solo demaniali), privando l'autorità preposta al rilascio di tali concessioni del potere di subordinare tale estensione ad una valutazione discrezionale propriamente intesa: dal momento che i concessionari possono avvalersi “della concessione demaniale in corso di validità, delle licenze e delle autorizzazioni di cui sono già in possesso per le attività stagionali estive. Dal che si ricava che non solo il titolo demaniale, ma anche quelli relativi ad interessi pubblici concorrenti, ove rilasciati, mantengono la loro efficacia e validità non solo per il periodo estivo, ma per tutto l'anno; il che, per alcuni di essi, appare del resto ragionevole, posto che l'esito positivo della valutazione di compatibilità fra interessi pubblici e interesse privato cui è subordinato il rilascio di tali titoli non soggiace, salvo specifiche e peculiari situazioni, ad un orizzonte temporale stagionale: si pensi alla valutazione di compatibilità estetico-culturale, che, ove operata positivamente, non si presta di regola a differenti declinazioni riferite a diversi periodi del medesimo anno” (TAR – Sicilia, 1543/2013, cit).*

*“Sembra evidente come il legislatore regionale abbia così voluto estendere la validità temporale dei titoli, concessori e autorizzatori, posseduti dal soggetto richiedente, sottraendo alle amministrazioni competenti il potere di subordinare l'assenso al prolungamento dell'attività, per tutto l'anno, a una valutazione di tipo discrezionale (v. già, in questo senso, CGA, ord. 206/2014, cit. e Tar Palermo, n. 1543/2013)” (C.G.A., 267/2015, cit.).*

Ciò è confermato ed, anzi, rafforzato dal legislatore con le disposizioni di cui all'art. 42 della citata legge 17 marzo 2016, n. 3 che sanciscono, al comma 4, che *le autorizzazioni amministrative, le licenze, i nulla osta, il parere igienico-sanitario, rilasciati dagli enti preposti sul demanio marittimo per le attività connesse e complementari all'attività balneare hanno validità temporale pari a tutto il periodo della concessione demaniale in essere, mentre, al comma 5, che “ai fini dell'esercizio delle attività di cui al comma 4, i concessionari sono tenuti a presentare la sola comunicazione di prosecuzione dell'attività all'autorità concedente con l'indicazione delle opere e degli impianti da mantenere installati nonché la richiesta di rideterminazione del canone all'ente concedente”, ed infine, al comma 6, che “la validità delle licenze o delle autorizzazioni amministrative di cui al comma 5, rilasciate per l'esercizio delle attività complementari alla balneazione, qualora non si apportino modifiche alla struttura assentita in concessione, perdurano per tutta la durata della concessione demaniale anche nel caso di esercizio stagionale dell'attività che ne comporta il montaggio e lo smontaggio nel corso dell'anno solare”.*

E' fuor di dubbio che, anche, queste ultime norme siano preordinate, sia all'incentivazione dell'attività turistica-ricettiva-ricreativa, con ricadute positive in termini di occupazione e di incremento del PIL regionale, che, al contempo, alla semplificazione amministrativa.

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 e competente ad esprimersi, autonomamente "a monte", mediante rilascio del relativo titolo abilitante, ovvero, motivato diniego.

Così come "a valle" del rilascio della Concessione, intervengono altri Enti preposti rilasciando altri titoli abilitativi, quali, a solo titolo esemplificativo, licenze, nulla osta o altre autorizzazioni, richiamate al comma 4 dell'art. 42, necessarie per l'esercizio delle attività connesse di cui al comma 1 dell'art. 1 della l.r. 15/2005.

Sicchè è incontrovertibile che ogni titolo abilitativo rilasciato è il frutto di un'accurata istruttoria tesa alla cura dello specifico interesse pubblico perseguito. E' in tale contesto che si inserisce la novella normativa che si limita, per le ragioni di cui sopra, a semplificare, estendendo la "prosecuzione" della validità ed efficacia di un titolo rilasciato, appunto, dopo ponderata istruttoria.

Così, in virtù dell'auspicata semplificazione amministrativa:

- a) tutti i titoli abilitativi rilasciati dagli Enti preposti che, a suo tempo, furono chiamati ad intervenire, per quanto ascritto alla loro competenza, nell'iter procedimentale di rilascio dell'atto Concessorio in essere, hanno validità temporale pari a tutto il periodo della concessione demaniale in essere;
- b) i Concessionari sono tenuti a presentare la sola comunicazione di prosecuzione dell'attività con allegata la documentazione sopra richiamata, esclusivamente, all'Autorità concedente, vale a dire all'Assessorato Regionale del Territorio e l'Ambiente. Conseguentemente, è competenza degli Uffici del demanio marittimo regionale provvedere all'ulteriore comunicazione agli Enti (ed esclusivamente a quelli) che, a suo tempo, furono chiamati ad intervenire nell'iter procedimentale di rilascio della Concessione in essere. Quest'ultima comunicazione, pertanto, assolve la funzione di informare gli Enti, che a suo tempo rilasciarono i titoli abilitativi propedeutici al rilascio della Concessione demaniale marittima in essere, dell'avvenuta estensione temporale della validità, ex lege, di cui si è avvalso il Concessionario;
- c) anche gli altri titoli abilitanti, quali ad esempio le licenze, che intervengono, successivamente al rilascio della Concessione demaniale per l'esercizio delle attività connesse/complementari/collegate di cui al comma 1 dell'art. 1 della l.r. 15/2005, hanno validità temporale pari a tutto il periodo della concessione in essere. Pur tuttavia, rispetto a questi ultimi titoli abilitanti sarà cura del Concessionario darne ulteriore Comunicazione ai pertinenti Enti, allegando la precedente Comunicazione di cui al punto b);
- d) la validità dei titoli abilitativi, qualora i concessionari non apportino modifiche alla struttura assentita in concessione, ovvero, all'esercizio dell'attività connessa/complementare/collaterale, perdura per tutta la durata della Concessione demaniale anche nel caso di esercizio stagionale dell'attività che ne comporta il montaggio e lo smontaggio nel corso dell'anno solare. Si significa che, anche nel caso dell'autorizzazione paesaggistica ex art. 146 del d.lgs n. 42 del 2004, una volta che l'opera assentita è stata realizzata (montata) nel corso dell'arco temporale, previsto dalla medesima norma, restando

immutato il progetto, a nulla rileva lo smontaggio “non vi è spazio per una successiva valutazione di compatibilità paesaggistica, atteso che, diversamente opinando, ogni manufatto legittimamente realizzato sarebbe esposto al rischio (ciclico) di una sua sopravvenuta illegittimità, in dipendenza del mutato divisamento dell’Amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali e del paesaggi. La qualcosa si tradurrebbe in un vulnus alle esigenze di certezza giuridica e di conseguente tutela dell’affidamento, in urto ai principi costituzionali (art. 97 Cost.) di buon andamento e di imparzialità dell’azione amministrativa”: (cfr., Tribunale Ordinario di Palermo, sezione del GIP ordinanza n. 8687/2014 R.G./G.I.P. che sul punto richiama: TAR Puglia Lecce sez. I, 12/2013, n. 2458; nello stesso senso, TAR Veneto sez. II, 11/2/2010, n. 496; TAR Campania sez. I, 16/2/2012, n. 963 reg. ric.; Consiglio di Stato 4/12/2012, n. 7143, reg. ric.);

- e) il Dipartimento Regionale dell’Ambiente, ogni qualvolta riceve dal Concessionario una richiesta di modifica al titolo concessorio originario, la comunica a tutti gli Enti/Autorità che hanno partecipato al procedimento concessorio con rilascio del proprio titolo abilitante, per le conseguenti valutazioni;
- f) si richiama alla puntuale applicazione dell’art. 17 bis della legge 241/1990, in materia di Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici, così come introdotto dall’art. 3 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

In tale rafforzato quadro normativo, appare conducente richiamare la Sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa, a proposito dell’estensione temporale, ex art. 2 della l.r. 15/2005:

*“la tutela del paesaggio e dell’ambiente naturale non risultano recessivi rispetto agli interessi turistici ricreativi di sviluppo valorizzati dalla nuova normativa; prospettiva che potrebbe far sorgere più di un dubbio sulla legittimità costituzionale della norma regionale, atteso che la disposizione in esame deve pur sempre essere collocata in un sistema normativo generale nel quale il rilascio delle concessioni demaniali e delle autorizzazioni edilizie e paesaggistiche, come sopra detto, è rimesso, a monte, alla prudente valutazione delle autorità competenti, chiamate a contemperare (e a bilanciare) i diversi interessi in gioco; e dove l’art. 2 realizza, quindi, solamente un’estensione temporale di tali titoli, sul presupposto, però, del loro valido rilascio. (cfr CGA n. 267/15)”*.

*“Sicché, quel che è vincolato, per effetto dell’art. 2, è (solo) il prolungamento dell’efficacia dei titoli, per tutto il periodo dell’anno, ma non il loro ottenimento che resta soggetto al prudente apprezzamento delle autorità competenti. Anzi, il vincolo temporale prescritto dalla normativa regionale parrebbe, piuttosto, responsabilizzare ulteriormente le amministrazioni in sede di rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni, imponendo loro un esame ancora più rigoroso dei presupposti di legge e degli interessi correlati, ben sapendo che un eventuale assenso produrrà verosimilmente effetti per tutto il periodo dell’anno e non solo per la stagione estiva”*.(C.G.A., 267/2015, cit.).

Periodo annuale, oggi esteso a tutto il periodo della concessione demaniale in essere dalle cennate disposizioni introdotte dall’art. 42 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3.

Ciò posto, non può non chiarirsi che il dettato normativo, sopra richiamato, lascia impregiudicato l’esercizio del potere di autotutela dell’Amministrazione quale espressione generale della stessa nell’espletamento dell’attività amministrativa.

L'immanenza del potere di autotutela è connotato indefettibile del potere amministrativo e trova fondamento nei principi di legalità, imparzialità, buon andamento, in attuazione dei quali l'Amministrazione deve adottare atti il più possibile rispondenti ai fini da conseguire, fermo l'obbligo nell'esercizio di tale delicato potere, anche in considerazione del legittimo affidamento eventualmente ingeneratosi nel privato, di rendere effettive le garanzie procedurali, di fornire un'adeguata motivazione in ordine alle ragioni che giustificano la differente determinazione e di una ponderata valutazione degli interessi, pubblici e privati, in gioco ( si vedano, tra le tante, Consiglio di Stato sez. V 20 agosto 2015 n. 3956 e Consiglio di Stato, sez. V, 26/06/2015, n. 3237).

E' evidente, pertanto, che anche nel nuovo contesto normativo l'Amministrazione, mantenga sempre, a tutela della stessa legalità dell'azione amministrativa, un sindacato sull'atto adottato che le attribuisce un potere di riesame del titolo medesimo, con esclusione quindi di un rifiuto dell'amministrazione che si fondi unicamente sul termine stagionale apposto di mantenimento della struttura.

Sicchè, ove, secondo i principi generali dell'autotutela, l'Amministrazione riscontri vizi di legittimità *ab origine* ovvero circostanze di fatto e di diritto sopravvenute che non giustificano più, nel perseguimento dell'interesse pubblico, il mantenimento dell'atto, l'Amministrazione può sempre revocare e/o annullare l'atto rilasciato puntualmente motivando, esternandole, le ragioni che hanno determinato la scelta dell'attivazione del potere di autotutela.

E ciò ovviamente sempre nell'ottica di un bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti, che, di volta in volta, valorizzino le circostanze di fatto e di diritto della fattispecie concreta.

In ultimo, si ritiene di dover richiamare ancora l'intento di incentivazione delle attività turistico-ricreative sugli interessi pubblici connessi che le disposizioni normative in analisi intendono perseguire.

Si vuol osservare, infatti, come l'interesse all'incentivazione dell'attività turistica ricettiva-ricreativa su di un'area demaniale marittima, si realizza, per un verso, consentendo all'impresa di mantenere l'operatività della struttura balneare, anche al di fuori della stagione estiva, in modo da poter offrire maggiori e destagionalizzati servizi, per l'altro verso, consentendo all'utenza una più comoda, ampia e appagante fruizione del mare, anche, in periodo non balneare.

L'incentivazione delle attività delle imprese del settore turistico, assolvendo ad una funzione sociale costituzionalmente tutelata, deve essere senz'altro ammessa, anzi è auspicabile, con il limite, non prevaricabile, di uno svolgimento secondo i canoni dello sviluppo sostenibile.

Il tal senso, le strutture balneari quali opere connesse all'esercizio delle attività di cui al comma 1 dell'art. 1 della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15, sono considerate opere destinate alla diretta fruizione del mare.

#### **b) Direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione (ex art. 2, comma 1 lett. b, della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10)**

Attesa l'approssimarsi dell'apertura della stagione balneare, e pertanto, al fine di non arrecare pregiudizio alle attività turistiche ricettive-ricreative, nel rispetto delle norme poste a tutela dell'ambiente e del paesaggio, si dispone una procedura amministrativa d'urgenza tra il Dipartimento Regionale dell'Ambiente e il Dipartimento Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana.

Conseguentemente, entro 15 giorni dalla pubblicazione del presente atto di indirizzo interpretativo ed applicativo sui rispettivi siti web istituzionali, il Dipartimento Regionale dell’Ambiente effettuerà a campione una ricognizione dei titoli concessori rilasciati che nel tempo hanno subito modifiche, al fine di verificare se sussistano eventualmente casi in cui necessiti acquisire il parere da parte della Soprintendenza competente per territorio.

In tutti questi casi, il Dipartimento regionale dell’ambiente provvederà a richiedere la conferma del titolo abilitativo *ab origine* alla Soprintendenza competente per territorio che si esprimerà nei successivi giorni 15.

Il presente atto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana, sui siti web istituzionali dell’Assessorato Regionale del Territorio e dell’Ambiente e dell’Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell’Identità Siciliana ed, altresì, nella Sezione “Amministrazione Trasparente”/sotto-sezione di primo livello “disposizioni generali”/ sotto-sezione di secondo livello “atti generali”, ai sensi dell’art. 12, comma 1, del d.lgs. 33/2013.

L’ASSESSORE  
per i Beni Culturali e l’I.S.  
Carlo VERMIGLIO  
F.to

L’ASSESSORE  
per il Territorio e l’Ambiente  
Maurizio CROCE  
F.to