



*Consiglio Superiore dei Lavori
Pubblici
Terza Sezione*

Adunanza del 21 settembre 2011

N. del Protocollo 84/2011

**OGGETTO: Demanio Marittimo – Manufatti di facile e difficile rimozione –
Affari Generali .**

LA SEZIONE

VISTA la nota del 2 maggio 2011 n. 6264, con la quale la Direzione dei Porti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha richiesto al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici una approfondimento della questione relativa alla applicazione del criterio distintivo tra i manufatti di facile e difficile rimozione realizzati in aree demaniali marittime, anche alla luce dell'evoluzione in questi anni intervenuta nell'uso di nuovo materiali ai fini della costruzione di detti manufatti.

ESAMINATI gli atti pervenuti;

UDITA la Commissione relatrice (Ievolella, Ferrante, Antonelli, Arena E., Maranca, Ranteri, De Luca, Pallottino, Scarchilli, Iacobitti, Fasolino, Chirivi, Reali).

IL SEGRETARIO DELLA SEZIONE
(Arch. Luigi Marini)



COPIA CONFORME

PREMESSE

Si riporta nel seguito, al fine di inquadrare la problematica sottoposta all'attenzione della Sezione, la nota del 2 maggio 2011 n. 6264 citata della Direzione dei Porti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti :

"Sono pervenute a questa Direzione Generale diverse segnalazioni in merito a talune difficoltà riscontrate, in singole concrete fattispecie, nella applicazione del criterio distintivo tra i manufatti di facile e difficile rimozione realizzati in aree demaniali marittime, anche alla luce dell'evoluzione in questi anni intervenuta nell'uso di nuovi materiali ai fini della costruzione di detti manufatti. La materia era stata oggetto di una preliminare interlocuzione informale con la Sezione Terza proprio in questi ultimi mesi.

Poiché la questione ha ora assunto una più accentuata rilevanza anche a seguito delle sollecitazioni pervenute dal tavolo tecnico fra lo Stato e le Regioni avviato in materia di disciplina delle concessioni demaniali marittime presso gli Uffici del Ministro per gli Affari Regionali, si ritiene che sarebbe utile un approfondimento da parte del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Tenuto conto delle implicazioni di carattere normativo connesse al particolare regime del demanio marittimo ad ai relativi profili dominicali, si ritiene di dover evidenziare l'opportunità di un coinvolgimento dell'Ufficio Legislativo e dell'Agenzia del Demanio. Questa Direzione Generale ovviamente manifesta la più ampia disponibilità a contribuire all'approfondimento in esame."

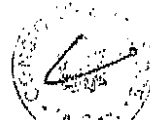
Il quadro normativo di riferimento

La classificazione delle opere sul demanio marittimo ha costituito sempre una tematica di notevole rilevanza, in quanto sono le stesse norme che regolano le concessioni di beni demaniali marittimi (articolo 36 e seguenti del codice della navigazione ed articoli 8 e 9 del regolamento di esecuzione) ad effettuare la distinzione tra "gli impianti di diffide sgombero" e "le opere non amovibili". Ciò sotto un duplice profilo, in quanto le prefate norme stabiliscono in base a tali concetti, sostanzialmente equivalenti, sia il tipo di atto che deve regolare la concessione, vale a dire la concessione-licenza per le opere di facile rimozione e l'atto pubblico o, come usualmente definito, atto formale, per le opere di difficile sgombero, nonché l'Autorità statale competente al rilascio o approvazione di tali atti.

La circostanza dell'inamovibilità mette in luce, così, due aspetti: il primo, di ordine schiettamente formale (scelta della tipologia del titolo amministrativo necessario a regolamentare la concessione), incide soprattutto sull'attività dell'amministrazione concedente; il secondo, di ordine sostanziale, investe invece in modo significativo la sfera del concessionario.

Infatti, ai sensi dell'articolo 49 del codice della navigazione e 31 del regolamento di esecuzione, è stabilita la facoltà da parte delle Amministrazioni concedenti e dello Stato di incamerare alla scadenza le opere. Qualunque sia la causa di estinzione del rapporto di concessione, le opere non amovibili sono acquisite *ope legis*, salva la facoltà dell'Autorità

IL SEGRETARIO DELLA SEZIONE
(Arch. Luigi Macini)



concedente di ordinare al concessionario la demolizione delle opere con la *reductio in pristinum*.

Effettuate queste necessarie premesse, si deve tuttavia osservare che, stante il diverso regime giuridico delle opere di facile e di difficile rimozione, in assenza di una norma di legge o comunque regolamentare che definisca le caratteristiche tecniche delle opere appartenenti all'una o all'altra categoria, la dottrina e la giurisprudenza e la prassi amministrativa hanno ampiamente dibattuto sui criteri di tale distinzione, che, sotto il profilo strettamente giuridico, vengono a coincidere con la distinzione tra i beni immobili e i beni mobili.

Sono state emanate nel tempo alcune circolari ministeriali, a causa di una stratificazione interpretativa dettata dall'evoluzione tecnologica delle scienze delle costruzioni.

La prima di tali direttive è la nota circolare del Ministero della marina mercantile n. 53, serie II, del 18 luglio 1962, secondo la quale - sulla base di un parere reso dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici reso nell'adunanza del 16 maggio del 1962 - gli impianti realizzati nell'ambito delle concessioni demaniali marittime possono essere distinti in tre categorie principali:

- *permanenti* («edifici costruiti col sistema tradizionale, a struttura unita a fondazione profonda o isolata o diffusa, saldamente collegata con il terreno»);

- *inamovibili* («strutture stabili in muratura, in cemento armato, in sistema misto, con elementi di prefabbricazione di notevole peso la cui rimozione comporti necessariamente la distruzione sostanziale del manufatto»);

- *amovibili o di facile sgombero o a carattere transitorio o semipermanenti*

(«opere le cui strutture possono essere effettuate con montaggio di parti elementari come quelle ad esempio costruite con strutture prefabbricate a scheletro leggero di cemento armato, normale o precompresso, di acciaio, di legno o altro materiale leggero, con o senza muri di tampono, costruite con copertura smontabile, fondazioni isolate o diffuse, che possono essere ricostruite altrove, con semplice rimontaggio e senza che la rimozione stessa comporti la distruzione parziale o totale del manufatto»).

Nulla, poi, ha aggiunto la circolare 22 febbraio 1966 (circolare Gioia), la quale, riprende la distinzione tra opere di facile e di difficile sgombero, al fine di procedere alla regolarizzazione delle concessione-licenza aventi per oggetto opere di difficile sgombero, rilasciate al posto degli atti formali, e pertanto irrivali.

Con la circolare n. 97 del 12 novembre 1966, è stata prevista la possibilità di disciplinare con licenza anche le concessioni relative alla costruzione di manufatti non rientranti a pieno titolo nella tipologia della facile amovibilità, purché «impianti che non rivestano una loro ben definita individualità, dal lato giuridico, economico e comunque commerciale, individualità che sola, potrebbe giustificare come agevole e proficua la acquisizione delle stesse allo Stato, al termine della

IL SEGRETARIO DELLA SEZIONE
(Arch. Luigi Martini)

3



COPIA CONFORME

Ulteriori canonizzazione dei criteri di distinzione, inoltre, sono stati effettuati anche dall'Agenzia del demanio con le circolari del 21 febbraio 2007 e 29 maggio del 2007, la quale ha ritenuto di approfondire la questione esclusivamente ai fini dominicali e fiscali, poiché l'esatta cognizione delle classificazioni delle opere oggetto di concessione demaniale è decisiva per la corretta applicazione del canone, nonché per l'individuazione delle pertinenze demaniali.

Con la successiva circolare del 4 marzo 2008 n.2592, sottoscritta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti assieme all'Agenzia del Demanio e dall'Agenzia del Territorio, sono state indicate come soggette ad accatastamento le opere di Tipo A, B e C di cui alla circolare n.120 del 2001.

Con circolare n. 22 del 25 maggio 2009, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nell'effettuare una sorta di ricognizione delle indicazioni impartite nel corso del tempo, ha ribadito la validità dei contenuti delle circolari n. 120/2001 e n. 53/1962, andando tuttavia a rinnovare la precisazione che i manufatti «di facile sgombero o rimozione» sono «quelli le cui strutture possono essere effettuate con montaggio di parti elementari come quelle costruite con strutture prefabbricate a scheletro leggero di cemento armato, normale o precompresso, di acciaio, di legno o altro materiale leggero, con o senza muri di tampono, costruiti con copertura smontabile, fondazioni isolate o diffuse che possono essere ricostruiti altrove con semplice rimontaggio e senza che la rimozione comporti la loro distruzione totale o parziale. Le piattaforme o solette – al pari delle palificazioni in legno – costituenti la base su cui poggiano gli impianti, le opere e i manufatti non costituiscono una componente del manufatto stesso e quindi a nulla rileva che esse vengano o meno danneggiate o distrutte in fase di smontaggio degli impianti, delle opere e dei manufatti».

CONSIDERATO

La problematica relativa alla individuazione di criteri oggettivi per distinguere tra manufatti di facile o difficile rimozione realizzati in aree del demanio marittimo non riguarda tematiche semplicemente tecniche ma ha principalmente risvolti di carattere fiscale o dominicale.

Al riguardo la Sezione, per ciò che attiene esclusivamente il lato tecnico della questione non può che considerare che in base alla attuale evoluzione intervenuta negli ultimi anni sia nell'uso di nuovi materiali che nella tipologia costruttiva dei manufatti edilizi è ormai difficile dettare criteri oggettivi per definire compiutamente e correttamente la facile o la difficile rimozione di un manufatto.

IL SEGRETARIO DELLA SEZIONE
(Arch. Luigi Marini)

5



COPIA CONFORME

Basta richiamare l'attenzione sul fatto che tale distinzione esiste solo nell'ordinamento italiano e non trova riscontro in altri ordinamenti dei paesi Europei.

Se poi si vogliono produrre alcuni esempi si può facilmente dimostrare che allo stato attuale della tecnica possono essere realizzati manufatti di grossa importanza (terminal crociere, strutture per porti ed approdi turistici, pontili di attracco) con strutture e materiali nuovi (es. legno lamellare) che possono essere di rimozione banale se non addirittura mobili come per il caso degli approdi galleggianti. (diga foranea mobile galleggiante di Montecarlo).

A questo punto la Sezione ritiene che sia necessario un momento di superamento della definizione tecnica di facile od in alternativa di difficile rimozione perché di fatto la differenza è di altro genere ma non può assolutamente essere tecnica.

Pertanto la Direzione Generale potrà adottare su questa base le possibili soluzioni normative e/o legislative che riterrà più opportune per dare attuazione a tale nuova definizione con le relative problematiche di carattere fiscale e dominicale che esulano dal parere richiesto a questa Sezione.

* * *

Tutto ciò premesso e considerato, la Sezione, all'unanimità, è del parere contenuto nei precedenti considerato.

CAV. [Signature]



COPIA CONFORME