

**N. 05638/2015REG.PROV.COLL.
N. 09774/2014 REG.RIC.**



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9774 del 2014 proposto da Regione autonoma della Sardegna, in persona del Presidente in carica della Giunta regionale, rappresentato e difeso dagli avvocati Sandra Trincas e Alessandra Camba, con domicilio eletto presso l'Ufficio di Rappresentanza della Regione Sardegna in Roma, Via Lucullo, 24;

contro

Yacht Club Cagliari, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Porcu e Mauro Barberio, con domicilio eletto presso la Segreteria della VI Sezione del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, 13;

nei confronti di

Motomar Sarda s.r.l. in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Asciano, Giovanni Maria Lauro, Anna Ingianni e Cecilia Savona, con domicilio eletto presso l'avv. Francesco Asciano in Roma, Via Bazzoni, 1;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. SARDEGNA – CAGLIARI -SEZIONE I, n. 616/2014, resa tra le parti, concernente rilascio di concessione per uso di scivolo posto alla radice del molo nel porto turistico di Marina Piccola;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dello Yacht Club Cagliari (in seguito anche solo YCC) e di Motomar Sarda s.r.l. (in seguito anche solo Motomar);

Visto l'appello incidentale di Motomar Sarda, con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2015 il cons. Marco Buricelli e uditi per le parti gli avvocati Brizzolari per delega di Trincas, Porcu e Asciano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Risulta dagli atti che presso il porticciolo turistico di Marina Piccola, a Cagliari, ha sede e opera sin dal 1964 lo Yacht Club Cagliari, associazione senza fini di lucro costituita per la diffusione, conoscenza e pratica di vela, pesca sportiva, motonautica, immersioni subacquee, canottaggio e canoa.

Lo Yacht Club è privo di accesso diretto al mare e deve quindi utilizzare, per il varo e l'alaggio delle imbarcazioni, lo scivolo a mare posto alla radice del Molo Martello, area concessa in uso alla società Motomar Sarda.

L'approdo di Marina Piccola ha un *Regolamento*, approvato con

ordinanza n. 12 del 1° febbraio 2000 del Comandante del Porto di Cagliari, che ne disciplina l'uso, la navigazione (in entrata e in uscita), la sicurezza e il regime tariffario.

L'art. 14 del *Regolamento*, con riferimento in particolare all'uso dello scivolo a mare posto alla radice del Molo Martello, prevede che *in tutto l'ambito dell'approdo è vietato effettuare bagni, sci nautico, canottaggio, attività sportive di qualsiasi genere. Tale divieto comprende le tavole a vela e si estende alle acque antistanti l'imboccatura per un raggio di 100 metri. Le imbarcazioni a vela e/o motore dei soci iscritti alla Lega Navale e Yacht Club Cagliari che debbano effettuare attività sportiva, possono entrare e/o uscire in deroga a quanto precisato nel primo comma purché l'attività sportiva sia opportunamente pianificata dai sodalizi e portata a conoscenza del concessionario, che avrà comunque la responsabilità di adottare ogni accorgimento atto a raggiungere il più alto grado di sicurezza nella fase di entrata/ uscita in/ dal porto di tutte le unità da diporto. Per l'attività sportiva di cui al precedente comma è riservato l'uso dei primi trenta metri del Molo Martello, assieme all'uso dello scivolo a mare posto alla radice di tale molo. Per tali usi nulla è dovuto dai soci della Lega Navale Italiana e dello Yacht Club Cagliari.*

In base al citato art. 14 la navigazione in entrata e in uscita delle imbarcazioni dei soci impegnati in attività sportive è sempre avvenuta senza oneri.

Dal 2012 sono insorte divergenze interpretative tra Motomar e YCC in relazione all'interpretazione e all'applicazione dell'art. 14 del regolamento.

Ne è seguito un procedimento, in contraddittorio, dinanzi al Servizio Demanio della Regione Sardegna (si veda, in particolare, il verbale della riunione del 31 gennaio 2013, in atti), all'esito del quale, con determinazione del Direttore del Servizio n. 714 del 24 aprile 2013, si è

deciso, sul presupposto della spettanza delle funzioni in materia in capo alla Regione Autonoma, d'interpretare i commi 2 e 3 dell'art. 14 del Regolamento del porticciolo turistico di Marina Piccola *nel senso che le imbarcazioni a vela e/o motore dei soci iscritti alla Lega Navale e allo Yacht Club Cagliari che devono effettuare l'attività sportiva, possono entrare e/o uscire, in deroga a quanto precisato nel primo comma dell'art. 14 del Regolamento in argomento, purché l'attività sportiva sia opportunamente pianificata e trasmessa dalla Lega Navale Italiana e dallo Yacht Club Cagliari, alla Motomar Sarda s.r.l. mediante un programma annuale dei corsi di scuola vela, con l'indicazione dei giorni e degli orari di ingresso e uscita delle barche, dei gommoni di supporto e delle derive per consentire al concessionario Motomar Sarda s.r.l. di adottare ogni accorgimento atto a raggiungere il più alto grado di sicurezza nella fase di entrata/uscita dal porto di tutte le unità da diporto. Per l'attività sportiva di cui al precedente comma è riservato l'uso dei primi trenta metri del molo Martello, assieme all'uso dello scivolo a mare posto alla radice di detto molo. Per tali usi nulla è dovuto dai soci della Lega navale Italiana e dello Yacht Club Cagliari.*

Per effetto del provvedimento regionale n. 714 del 2013 l'uso gratuito del molo e dello scivolo a mare si riferisce all'attività sportiva pianificata che riguarda le imbarcazioni a vela, i gommoni in appoggio e le derive, finalizzata a eventi e a manifestazioni (e inclusi, a quanto consta, gli allenamenti) e comunicata in via preventiva. Non riguarda i vari e gli alaggi delle imbarcazioni dei soci dello YCC per pesca sportiva e comunque l'uso individuale d'imbarcazioni a motore per scopi ricreativi, attività assoggettate al pagamento di una tariffa di 10 € per ogni uscita o ingresso.

2. Nel maggio del 2013 lo Yacht Club ha impugnato il provvedimento regionale d'interpretazione (dell'originariamente libero e gratuito) uso dello scivolo a mare per il varo e per l'alaggio delle imbarcazioni,

dinanzi al Tribunale amministrativo regionale della Sardegna.

Cinque i motivi proposti, concernenti violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

In particolare, con il primo motivo è stata dedotta l'incompetenza della Regione autonoma e la persistente competenza dello Stato (nella specie, del Comandante del Porto di Cagliari) in materia, e la correlata violazione degli articoli 104 e 105 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, e dell'art. 59 del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, recante *Approvazione del Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione (Navigazione marittima)*.

Regione e Motomar si sono costituite per resistere.

La società Motomar Sarda ha proposto ricorso incidentale contestando la legittimazione e l'interesse a ricorrere in capo allo YCC, e ciò sull'assunto per cui il ricorrente sarebbe –non concessionario demaniale ma- occupante abusivo dell'area (prima, demaniale e, dal 2009, patrimoniale pubblica), dato che la concessione demaniale assentita allo Yacht Club con decorrenza dal 5 novembre 1969 per sei anni, e quindi fino al novembre del 1975, non è stata né rinnovata né prorogata.

3. Con la sentenza in epigrafe il Tribunale amministrativo ha:

- a) respinto il ricorso incidentale di Motomar riconoscendo allo Yacht Club la legittimazione e l'interesse a contestare in giudizio il provvedimento regionale d'interpretazione dell'art. 14 del *Regolamento*, e
- b) accolto, con assorbimento degli ulteriori motivi dedotti, il motivo d'incompetenza in quanto la Regione non aveva il potere di modificare

la portata dell'art. 14 del regolamento locale emanato nel 2000 dal Comandante del Porto di Cagliari, dato che la competenza in materia è rimasta statale in applicazione dell'art. 59 del *Regolamento per la navigazione marittima*. Di qui, la ritenuta illegittimità della decisione di *reinterpretazione regionale* per vizio d'incompetenza per avere, la Regione, *attuato una modifica, sotto forma di reinterpretazione, dell'art. 14 del Regolamento, utilizzando poteri non appartenenti alla propria (limitata) sfera di competenza*.

4. La Regione autonoma ha proposto appello con un unico motivo, intitolato *falsa applicazione ed erronea interpretazione dei principi regolanti la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni –irragionevolezza delle motivazioni* e concludendo per la riforma della sentenza.

5. Si sono costituiti sia lo Yacht Club Cagliari, sia la società Motomar Sarda.

Lo YCC ha contestato le argomentazioni regionali rilevando la correttezza delle statuizioni della sentenza di primo grado, e ha poi riproposto le censure dichiarate assorbite dal Tribunale amministrativo concludendo per la reiezione dell'appello.

Motomar si è costituita con *memoria difensiva e appello incidentale* tardivo, ex articoli 96, comma 4, Cod. proc. amm. e 334 Cod. proc. civ. riproponendo, a quest'ultimo riguardo, la censura d'inammissibilità del ricorso di primo grado per carenza d'interesse e confutando, punto per punto, le affermazioni poste dal giudice di primo grado a sostegno della statuizione di rigetto del ricorso incidentale.

Motomar ha quindi aderito agli argomenti dell'appellante sulla competenza della Regione concedente in materia, con conseguente spettanza alla Regione medesima della competenza a emanare il regolamento del porticciolo di Marina Piccola e a interpretarlo

modificandolo ove del caso.

Le parti hanno illustrato le rispettive posizioni con memorie conclusive. Lo Yacht Club ha tra l'altro eccepito l'irricevibilità per tardività dell'appello incidentale di Motomar, eccezione cui Motomar ha replicato, e all'udienza del 6 ottobre 2015 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

7. Ritiene il Collegio che l'appello principale della Regione autonoma della Sardegna sia fondato e che la sentenza impugnata vada riformata. Il ricorso di primo grado andava respinto, il che rende improcedibile, per sopravvenuta carenza d'interesse, l'appello incidentale di Motomar, esimendo il Collegio dal pronunciarsi sulla questione attinente al difetto, o no, in capo allo Yacht Club, della legittimazione e dell'interesse a contestare in giudizio la determinazione regionale d'interpretazione dell'art. 14 del *Regolamento* del porticciolo turistico di Marina Piccola.

7.1.1. Come si è accennato sopra, ai punti 2. e 3., con la sentenza è stato accolto il motivo d'incompetenza formulato dallo Yacht Club in quanto la Regione non aveva il potere di modificare la portata dell'art. 14 del *Regolamento* locale emanato nel 2000 dal Comandante del Porto di Cagliari dato che la competenza in materia è rimasta statale, e ciò in applicazione dell'art. 59 del *Regolamento per la navigazione marittima*.

Con la sentenza il Tribunale amministrativo rileva che *il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alla Regione, attuato con il D. Lgs. 112 del 31.3.1998 (in applicazione della L. 59 del 15.3.1997), è limitato al rilascio delle concessioni dei beni del demanio marittimo e non si estende anche al "potere regolamentare". Rimangono allo Stato "la disciplina e la sicurezza della navigazione da diporto e della navigazione marittima" (cfr. lett. "t" e "v" dell'art. 104 del D.Lgs. 112/1998). Il Regolamento per l'esecuzione del codice della*

navigazione di cui al DPR 328/1952, prevede, all'art. 59, l'emanazione di un'ordinanza di polizia marittima in ambito portuale da parte del Capo circondario in materia di destinazione dei moli, entrata ed uscita delle navi e dei galleggianti e in generale tutto quanto concerne la polizia e la sicurezza dei porti. Nel caso di specie l'ordinanza è stata emanata con il provvedimento n. 12 dell'1.2.2000 del Comandante del Porto, il cui art. 14 prevede un divieto in generale (prima parte della norma) e una deroga al divieto in favore dei (soli) soci iscritti alla Lega Navale e allo Yacht Club Cagliari per l'attività sportiva, con espressa previsione che, limitatamente a tali soggetti, l'uso dello scivolo a mare è gratuito ("nulla è dovuto dai soci"). Ulteriormente l'art. 14 del Regolamento precisava che "l'attività sportiva fosse opportunamente pianificata dai sodalizi e portata a conoscenza del concessionario, che avrà comunque la responsabilità di adottare ogni accorgimento atto a raggiungere il più alto grado di sicurezza nella fase di entrata/uscita in/dal Porto di tutte le unità da diporto". La determinazione regionale del 24.4.2014 del Direttore del Servizio Demanio della Regione è intervenuta e ha sostanzialmente imposto l'onerosità per la pesca sportiva svolta dai soci dello YCC. La decisione di "reinterpretazione" regionale è illegittima per vizio di incompetenza, in quanto ha attuato una modifica, sotto forma di reinterpretazione, dell'art. 14 del Regolamento, utilizzando poteri non appartenenti alla propria (limitata) sfera di competenza...

7.1.2. Con l'appello la Regione autonoma ha dapprima riassunto, per sommi capi, il quadro normativo di riferimento, richiamando in particolare gli articoli 117, commi 3 e 4, e 118, comma 1, della Costituzione, l'art. 105, comma 2, lett. l) del citato d.lgs. n. 112 del 1998, le sentenze della Corte costituzionale n. 412 del 2008 e n. 90 del 2006 e la decisione di questo Consiglio di Stato, VI sezione, n. 3642 del 2008, oltre al decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 -*Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il conferimento di*

funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997; disposizioni (e sentenze) dalle quali deriva che ogni competenza in materia di concessione e gestione dei beni demaniali su cui insistono i porti turistici spetta attualmente alle regioni.

Ha poi evidenziato come, fatta eccezione per taluni segmenti residuali di materia, rimasti di competenza statale, tra cui la disciplina e la sicurezza della navigazione da diporto e della navigazione marittima (su cui v. art. 104, lett. *t*) e *v*), del d. lgs. n. 112 del 1998), la Regione abbia piena potestà legislativa in materia di porti turistici e potestà decisionale sulle concessioni demaniali marittime riferite ai porti turistici, sicché il conferimento di funzioni e di compiti amministrativi dallo Stato alla regione non può ritenersi delimitato al rilascio di concessioni demaniali.

Esso include anche il potere di emanare, ovvero d'interpretare, regolamenti, tanto più che nel caso in esame viene in rilievo un regolamento interno, di carattere "gestorio", assimilabile a un disciplinare di concessione su ambiti e limiti di esercizio dell'attività, predisposto dal concessionario del porto turistico e approvato dall'autorità concedente, attualmente la Regione; regolamento che, pur contenendo anche prescrizioni in materia di sicurezza della navigazione, attiene fundamentalmente all'esercizio e all'uso del singolo approdo turistico da parte di tutti coloro i quali utilizzano i beni che ricadono nello spazio demaniale assentito in base alla concessione.

Di qui il potere regionale, per le parti rientranti nelle materie di competenza regionale, non solo d'interpretare, ma anche ove del caso di modificare il regolamento gestorio, nella specie, dell'approdo turistico di Marina Piccola.

Nel caso in questione non si fa altro che esplicitare le condizioni di utilizzo dello scivolo a mare oggetto di concessione individuando i potenziali fruitori dell'uso gratuito dello scivolo medesimo (il che evidentemente non attiene alla materia, tuttora riservata allo Stato, della disciplina e sicurezza della navigazione da diporto e della navigazione marittima ex art. 104, lett. *t*) e *v*), cit.) .

Da parte propria Motomar osserva tra l'altro come la disparità di vedute con YCC riguardasse essenzialmente l'aspetto "tariffario" del regolamento, strettamente connesso alla disciplina della concessione e chiaramente estraneo all'ambito residuale dei poteri mantenuti in capo allo Stato.

7.1.3. Il motivo d'appello della Regione è fondato e va accolto.

Anzitutto è il caso di riepilogare in modo sintetico il quadro normativo di riferimento.

Dopo un primo coinvolgimento delle regioni mediante l'attribuzione di funzioni amministrative nella materia del *demanio marittimo*, anche con riferimento all'ambito portuale, con l'art. 59 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 - *attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*, qualora la prevista utilizzazione del bene abbia finalità turistico-ricreative (v. anche l'art. 1 del d. l. 5 ottobre 1993, n. 400 il quale - convertito dalla l. 4 dicembre 1993, n. 494 - ha integrato il contenuto dell'art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977 precisando all'art. 1 la definizione di *attività turistico-ricreativa*), la materia è stata innovata con il citato d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, -*conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 n. 59*.

Meritevole di attenzione ai fini che qui più rilevano è l'art. 105 che ha sancito, in via generale, salvo che per ipotesi residuali che qui non

rilevano, il conferimento alle Regioni e agli enti locali di tutte le funzioni relative al rilascio di concessioni sui beni del demanio marittimo, anche se collocati in ambito portuale.

Al primo comma la norma dispone che *sono conferite alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni non espressamente indicate negli articoli del presente capo e non attribuite alle autorità portuali dalla legge 28 gennaio 1994 n. 84 e successive modificazioni e integrazioni.*

Al secondo comma dell'art. 105, per ciò che più interessa in questa sede, alla lettera l) si dispone che *tra le funzioni di cui al comma 1 sono, in particolare, conferite alle regioni le funzioni relative*

...al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia; tale conferimento non opera nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 1995... e successive modificazioni. Nei porti di rilevanza economica regionale ed interregionale il conferimento decorre dal 1° gennaio 2002 (lettera modificata dall'art. 9 della l. 16 marzo 2001, n. 88).

L'art. 104 d.lgs. n. 112 del 1998 ha mantenuto in capo allo Stato le funzioni relative (lett. t) *alla disciplina e alla sicurezza della navigazione da diporto; alla sicurezza della navigazione interna*” e –lett. v) *“alla disciplina e alla sicurezza della navigazione marittima...”*.

E' quindi intervenuta la modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione - legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 -*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione* la quale ha previsto, da un lato, l'attribuzione alla Regione della competenza legislativa concorrente in materia di *porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione* (art.

117, terzo comma, della Costituzione) e la competenza legislativa residuale, ossia piena ed esclusiva in materia di *turismo* (art. 117, quarto comma, della Costituzione); dall'altro, all'art. 117, sesto comma, ha stabilito che *La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia...*; e dall'altro ancora ha attribuito la generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano conferite a Province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (v. art. 118, primo comma, della Costituzione).

Si tratta di modifiche che - pur riguardando in via diretta le regioni ordinarie - si riflettono anche sugli ambiti di competenza legislativa delle regioni a statuto speciale per effetto dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

“Viene in rilievo la c.d. "clausola di maggior favore", contenuta (nel citato art. 10) in base al quale "Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

“Tale clausola, unitamente alla riscrittura dell'art. 116, comma 1, Cost., ha la funzione, da un lato, di mantenere fermi gli elenchi di materie attribuite alla competenza regionale contenuti negli statuti speciali e, dall'altro lato, di estendere alle Regioni a statuto speciale la competenza legislativa, concorrente o esclusiva (residuale), attribuita dal nuovo art. 117 della Costituzione alle Regioni ordinarie, sempre ovviamente per la parti già non oggetto di attribuzione negli Statuti speciali. La Corte Costituzionale ha chiarito che per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni

legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità, mentre per le ulteriori, più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, trova invece applicazione l'art. 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni ha luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica (Corte Cost., n. 236/2004).

Dalla clausola di salvaguardia contenuta nella legge costituzionale n. 3 del 2001 si ricava, comunque, il principio secondo cui le Regioni a statuto speciale non possono "restare indietro" rispetto alle regioni ordinarie e tale garanzia opera in modo automatico per le competenze legislative e, per il tramite del meccanismo delle norme di attuazione, per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative (art. 11, l. n. 131/2003)" (così Consiglio di Stato, VI, 23 luglio 2008, n. 3642; cfr. Cons. Stato cit. anche sulla ricostruzione normativa in tema di attuazione delle autonomie speciali; sulla ricostruzione del quadro normativo di riferimento nella materia delle concessioni demaniali nell'ambito dei porti turistici si rinvia a Corte costituzionale, n. 90 del 2006, p. 4., e n. 412 del 2008, p. 4.).

Quanto alle competenze in materia di *demanio marittimo* nella Regione autonoma della Sardegna, con il d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, recante norme d'attuazione dello Statuto di quella Regione autonoma (approvato con legge costituzionale 26 dicembre 1948, n. 382: si veda in particolare l'art. 46), sono state trasferite alla Regione le funzioni amministrative sulle aree demaniali marittime, quando l'utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative.

Tale conferimento di funzioni è stato completato con il decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234, intitolato *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il conferimento di funzioni*

amministrative, il quale – in attuazione del capo I della legge n. 59 del 1997 – ha disposto il conferimento alla Regione e ai suoi enti locali dei compiti e delle funzioni che il d.lgs. n. 112 del 1998 conferisce alle Regioni a statuto ordinario e ai loro enti locali (v. art. 1), e in particolare il trasferimento di funzioni già effettuato a favore delle regioni a statuto ordinario dall'art. 105 lett. l), d. lgs. n. 112 del 1998, come modificato dall'art. 9 della l. 16 marzo 2001, n. 88.

L'art. 4 dello stesso decreto ha previsto che *l'esercizio dei compiti e delle funzioni da parte della Regione e degli enti locali della Sardegna è subordinato all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse.*

Per effetto di tale decreto è stata emanata la legge regionale 12 giugno 2006, n. 9 che contiene norme in materia di *conferimento di funzioni e compiti agli enti locali.*

Gli articoli 40 e 41 della l. reg. n. 9 del 2006 attribuiscono a Regione autonoma e comuni funzioni e compiti sul demanio marittimo (si noti che tutte le norme suindicate risultano richiamate nel preambolo della determinazione direttoriale n. 714 del 2013).

Chiarito dunque che, alla luce del nuovo quadro normativo di riferimento di cui alla riforma costituzionale del 2001 la Regione autonoma ha potestà legislativa in materia di porti turistici e potestà decisionale in materia di concessioni demaniali marittime riferite ai porti turistici, se ne trae che il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alla Regione non è delimitato al rilascio di concessioni demaniali: infatti, per la stretta correlazione e, anzi, per la compenetrazione tra le concessioni demaniali e la regolamentazione degli usi degli approdi turistici, esso include anche il potere di emanare, ovvero d'interpretare, regolamenti.

E' vero che restano impregiudicate le competenze statali che

riguardano gli aspetti della sicurezza della navigazione e portuale. Tuttavia, nel caso qui in esame, caratterizzato, sul piano temporale, dal fatto che l'ordinanza del Comandante del Porto n. 12/2000 di approvazione del regolamento del porticciolo turistico di Marina Piccola era antecedente sia alla riforma del Titolo V della Costituzione e sia alla entrata in vigore del d.lgs. n. 234 del 2001, mentre il provvedimento regionale impugnato è del 2013, con quest'ultimo provvedimento interpretativo del citato art. 14 la Regione non ha esorbitato dalle competenze spettantile in materia: infatti la divergenza tra YCC e Motomar riguardava aspetti economico –tariffari che, infatti, hanno dato origine e hanno formato oggetto del provvedimento impugnato in primo grado.

Tale provvedimento regionale attiene fondamentalmente all'esercizio e all'uso del singolo approdo turistico da parte di tutti coloro i quali utilizzano i beni che ricadono nello spazio demaniale assentito in base alla concessione.

L'Amministrazione regionale non ha cioè fatto altro che esplicitare le condizioni per l'utilizzo gratuito del primo tratto del molo e dello scivolo a mare.

Diversamente da quanto ritenuto dalla sentenza non si rientra nella competenza residuale dello Stato relativa alla disciplina e sicurezza della navigazione da diporto e della navigazione marittima, di cui all'art. 104, lettere *t*) e *v*), del d. lgs. n. 112 del 1998.

Non vengono in rilievo profili idonei a intaccare la sicurezza della navigazione. Non vi sono prescrizioni o disposizioni in grado d'interferire con l'esercizio di poteri riservati allo Stato.

A questo riguardo non vale il riferimento, contenuto nel provvedimento regionale, alla sicurezza nella fase di entrata e di uscita

dal porto.

Esso, per vero, ricalca l'analogo riferimento inserito nell'originario comma 2 dell'art. 14, che pone esplicitamente in correlazione la pianificazione delle entrate e delle uscite per attività sportiva con la sicurezza.

Concludendo sul punto occorre convenire con la Regione nel rilevare che il Direttore del Servizio Demanio, con la determina n. 712 del 24 aprile 2013, non ha esorbitato dalle competenze essendosi limitato a esplicitare le condizioni di utilizzo dei primi trenta metri del molo Martello e dello scivolo a mare posto alla radice di detto molo, da parte dello Yacht Club Cagliari, sulla base di una disposizione regolamentare che alla Regione spettava esaminare e approvare.

L'Amministrazione regionale, in presenza di un contrasto interpretativo tra Yacht Club e Motomar Sarda, ha chiarito quanto previsto in merito nell'atto concessorio e nel detto art. 14 del *Regolamento*, tra loro strettamente correlati e anzi compenetrati, vale a dire che la deroga –al divieto, stabilito all'art. 14, primo comma, di svolgere attività sportiva di qualsiasi genere in tutto l'ambito dell'approdo- e la concessione d'uso gratuito della parte iniziale del molo e dello scivolo a mare da parte dello YCC, si riferiscono ai casi e alle situazioni indicati nella determina stessa.

In primo luogo, la competenza regionale generale nella materia della concessione e della gestione dei beni demaniali su cui insistono i porti turistici, in base alla normativa vigente, e alla luce di una sua lettura conforme alla riforma del Titolo V della Costituzione, include anche il potere di emanare, ovvero d'interpretare, regolamenti (tanto più in casi come quello in esame, in cui viene in rilievo un regolamento interno, di carattere "gestorio", predisposto dal concessionario del porto turistico

e sottoposto all'approvazione regionale, e la contestazione s'incentra sulla disposizione che attiene alla individuazione dei soggetti e delle situazioni in relazione ai quali il concessionario ha assunto l'obbligo, nei confronti del concedente, di consentire l'uso gratuito della parte iniziale del molo e dello scivolo a mare, compresi nella concessione) .

Inoltre, diversamente da quanto affermato dalla sentenza, non si ricade nella competenza residuale dello Stato relativa alla disciplina e alla sicurezza della navigazione da diporto e della navigazione marittima di cui all'art. 104, lettere *t*) e *v*), del d. lgs. n. 112 del 1998.

Nel 2013 la Regione, cui erano stati nel frattempo trasferiti funzioni e compiti in materia, non ha fatto altro che esplicitare termini e condizioni di applicazione della concessione nei confronti dei soggetti non beneficiari della deroga al divieto, permanendo nell'alveo delle competenze di gestione demaniale riferite ai porti turistici di cui essa è titolare.

Il primo motivo del ricorso di primo grado era pertanto infondato e, in riforma della sentenza impugnata, va perciò respinto.

7.2. Il Tribunale amministrativo aveva accolto il ricorso con riferimento al primo motivo, con assorbimento delle restanti censure proposte dallo Yacht Club.

Tali censure sono state riproposte dall'appellato entro il termine di cui all'art. 101, comma 2, Cod. proc. amm. e devono perciò essere esaminate.

Esse sono infondate e da respingere.

7.2.1. *Sub* 2/I), ossia sulla carenza di potere interpretativo in capo all'Amministrazione regionale e al Direttore del Servizio Demanio, il Collegio fa rinvio anzitutto a quanto esposto sopra al p. 7.1. e rimarca che, una volta trasferite le funzioni in materia dal Comandante del

Porto all'Amministrazione regionale (fatti salvi quei "segmenti" di attribuzioni mantenuti in capo allo Stato che qui però non rilevano dato che la determina regionale riguarda non la sicurezza della navigazione ma l'uso dell'approdo turistico), non potevano competere se non alla Regione i poteri d'interpretazione in materia, nella specie con l'indicazione di quale, tra le varie soluzioni, fosse quella corretta (e questo a prescindere dal rilevare che se oggi l'Autorità concedente è la Regione, spetta alla Regione sia interpretare il regolamento del porticciolo turistico sia, ove del caso, modificarlo).

Di qui l'esercizio legittimo di una funzione d'interpretazione del regolamento gestorio con l'individuazione, a chiarimento, delle attività alle quali ricollegare l'esenzione da qualsiasi pagamento.

La competenza del Direttore del Servizio Demanio consegue poi alla stretta correlazione tra atto concessorio e regolamento (nella specie, come detto, gestorio, predisposto dal concessionario e approvato dalla Regione).

Quanto poi (v. p. 2/II) all'interpretazione dell'art. 14, asseritamente erronea, data dalla Regione autonoma della Sardegna, occorre convenire con la Regione e con Motomar nel rilevare che l'art. 14, comma 2, del regolamento del porticciolo turistico contiene un collegamento, esplicito e diretto, tra eccezioni al divieto di cui al primo comma del medesimo art. 14 e programmazione dell'attività sportiva, il che si riflette sull'uso gratuito dello scivolo a mare e sull'esenzione tariffaria.

Le resistenti in primo grado pongono in modo condivisibile l'accento –non tanto sull'espressione attività sportiva, pure presente ai commi 2 e 3 dell'art. 14, quanto invece - sulla pianificazione dell'attività sportiva dei sodalizi Lega Navale Italiana e Yacht Club sicché, al di fuori delle

attività programmate, tenuto conto anche delle finalità – di diffusione della conoscenza e della pratica degli sport nautici - proprie dell'associazione Yacht Club, in correlazione con le quali è consentito l'utilizzo gratuito dello scivolo a mare, e considerando al tempo stesso –come segnalano Regione e Motomar- i costi sostenuti dal concessionario anche per l'attività di gestione della fase di entrata o uscita dall'approdo, l'uso individuale per scopi ricreativi è assoggettato alle regole proprie di utilizzo valide per tutti gli altri utenti.

7.2.2. *Sub* 3) il Collegio, diversamente da quanto opina lo Yacht Club, ritiene che non vengano in discorso l'art. 12 del *Regolamento* del porticciolo turistico e l'omessa approvazione –o il mancato parere preventivo- della determina regionale del 24 aprile 2013 da parte dell'autorità marittima (ossia della Capitaneria di Porto), e ciò perché, come si è detto sopra, l'ordinanza del Comandante del Porto risale al 2000 e successivamente la competenza sulle concessioni demaniali marittime riferite agli approdi turistici è stata trasferita alla Regione, sicuramente per ciò che attiene all'oggetto della questione interpretativa definita nel 2013.

7.2.3. *Sub* 4), circa l'affermata violazione degli articoli 3, 7 e 10, lett. *b*) della legge n. 241 del 1990 e i vizi dedotti di carenza d'istruttoria e di motivazione che inficerebbero il provvedimento impugnato, sulla base di quanto osservato sopra ritiene il Collegio che la motivazione della determina regionale sia sufficiente, anche in ragione del fatto che la Regione, prima di giungere all'adozione del provvedimento finale, ha compiuto un'istruttoria accurata culminata nella riunione del 31 gennaio 2013.

Sulla specifica violazione dell'art. 10, lett. *b*) della l. n. 241 del 1990 il Collegio rileva in primo luogo che l'onere dell'amministrazione di

valutare le osservazioni, purché pertinenti, svolte dal privato coinvolto nel procedimento, non comporta la puntuale confutazione analitica delle argomentazioni svolte dall'interessato.

Al contrario, per giustificare il provvedimento conclusivo adottato è sufficiente la motivazione complessivamente e logicamente resa a sostegno dell'atto stesso, alla luce delle risultanze acquisite, il che è quanto è stato fatto nella fattispecie in esame.

In ogni caso trova applicazione l'art. 21-*octies*, comma secondo, della l. n. 241 del 1990, in tema di irrilevanza dei vizi formali del procedimento, non incidenti sul contenuto sostanziale del provvedimento finale.

7.2.4. Infine, la censura di sviamento e di violazione del d. m. 31 gennaio 2011, n. 24, dedotta *sub* 4), e ciò sull'assunto che la pesca sportiva è compresa tra le attività sportive, perde rilievo se si considera che il provvedimento regionale trova la ragion d'essere in esigenze di pianificazione più che nella natura, strettamente sportiva, o no, dell'attività compiuta.

8. Per tutte le ragioni esposte sopra l'appello principale va accolto e la sentenza gravata va riformata.

Il ricorso di primo grado andava respinto.

L'appello incidentale di Motomar dev'essere pertanto dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse.

Nelle oggettive peculiarità e in taluni aspetti di complessità della controversia il Collegio ravvisa, in base al combinato disposto di cui agli articoli 26, comma 1, Cod. proc. amm. e 92, comma 2, Cod. proc. civ., ragioni eccezionali per l'integrale compensazione delle spese di ambedue i gradi del giudizio tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, così provvede:

- accoglie l'appello principale e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado;
- dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse l'appello incidentale di Motomar;
- compensa le spese di entrambi i gradi del giudizio tra tutte le parti..

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 6 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere

Marco Buricelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/12/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)