

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **TOGNI, PIERACCINI, ARIOSTO, CIFARELLI e BROSIO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 LUGLIO 1972

Modificazioni degli articoli 37 e 49 del codice della navigazione,
recanti norme sul demanio marittimo

ONOREVOLI SENATORI. — L'esigenza di una nuova regolamentazione del demanio marittimo è da tempo oltremodo sentita, come risulta dalle numerose iniziative in sede parlamentare e ministeriale.

Infatti la disciplina vigente, e tutta la tradizione legislativa ed amministrativa in proposito, risponde a criteri ormai superati dall'evoluzione storica ed economica del Paese. Le ragioni che ispiravano in passato il regime demaniale della spiaggia del mare consistevano essenzialmente in ragioni di difesa, sia contro il mare, che militare; le quali sono naturalmente venute meno con il perfezionamento delle opere marittime e il radicale mutamento delle concezioni militari. Si è viceversa venuta sviluppando una diversa utilizzazione delle spiagge, quella turistico-balneare, che sembra pressochè sconosciuta al codice della navigazione e che per contro ha assunto ormai nel nostro Pae-

se un'importanza prevalente rispetto agli altri usi delle zone costiere: basti pensare alla rilevanza, per la nostra bilancia dei pagamenti, degli introiti in valuta pregiata provenienti da turisti esteri che soggiornano sulle spiagge italiane.

Oltre a questo tipo di utilizzazione della costa, che va sempre crescendo nel frattempo, vanno ricordati altri usi che, al tempo della elaborazione del codice della navigazione, vennero considerati trascurabili e cioè gli impianti industriali in genere, alcuni dei quali, come quelli numerosissimi dei cantieri navali, devono logicamente insistere sulle spiagge ed in genere sugli sbocchi al mare di competenza del demanio marittimo.

Tali attività presentano alcuni aspetti caratterizzanti:

a) rispondono ad interessi pubblici di maggiore rilevanza, rispetto a quelli tradizionali, che l'attuale disciplina demaniale

tutela; così che l'uso della zona demaniale per realizzare le attività suddette non può considerarsi in contrasto con l'interesse pubblico, come invece si presume qualificandolo come uso eccezionale, contrapposto all'uso generale, del bene demaniale;

b) richiedono impianti di notevole entità e costo che devono essere periodicamente ammodernati e rinnovati;

c) comportano la creazione di vere e proprie imprese commerciali e industriali, delle quali l'uso delle spiagge è per un verso il supporto condizionato e per l'altro un elemento aziendale di rilievo economico relativamente secondario;

d) condizionano appunto, con la loro natura economica, lo sviluppo di vaste zone e di intere città.

Appare evidente l'incongruenza con la realtà, ora evidenziata, della disciplina legislativa vigente.

La base formale su cui poggiano le accennate attività imprenditoriali è in genere una concessione di area demaniale, come regolata dal codice della navigazione e dal regolamento sulla navigazione marittima. Ma lo schema giuridico non è idoneo a conseguire gli scopi che interessano sia al privato sia alla pubblica amministrazione.

Per lo più, la concessione viene rilasciata in forma di « licenza » con durata di un anno. Trattasi, ad evidenza, di una forma adatta per i casi (che si verificavano in passato) di installazione di cabine e baracche di legno o di tela da smontare alla fine del loro temporaneo o stagionale uso.

D'altra parte, la concessione « per atto formale » presuppone un complesso *iter* e comporta, alla sua fine, la devoluzione degli immobili costruiti dal concessionario allo Stato senza alcun compenso: il che non può naturalmente essere accettato dai concessionari.

Tale disposizione contrasta evidentemente col disposto della Costituzione la quale, pur prevedendo l'esproprio a favore dello Stato per particolari esigenze di prevalente interesse generale, prescrive che sia sempre corrisposto un equo indennizzo: infatti, chiara è la disposizione della Costitu-

zione la quale, pur prevedendo il sacrificio della proprietà privata ai fini di interesse generale, ne limita l'applicazione a ben determinati casi particolari e sempre salvo indennizzo.

Col permanere di questa norma i proprietari di impianti fissi di particolare costo e valore, quali ad esempio i cantieri, rischiano di vedersi spogliati, addirittura senza indennizzo, dell'impresa e di tutto quanto costruito e posto in opera sulla zona demaniale (e che, anche se non devoluto o demolito ma semplicemente rimosso, una volta avulso dall'impresa, resterebbe pressochè privo di valore).

Abbiamo detto che si tratta di vera e propria soppressione dell'impresa, fatto tanto più grave che consegue al comportamento dell'Amministrazione, la quale ha lasciato costruire impianti inamovibili sulle aree demaniali, in regime di licenza, e che per anni ha rinnovato la licenza medesima (che, con gli attuali indirizzi dell'Amministrazione, si vorrebbe sostituire generalmente col regime della concessione) inducendo il privato, col suo comportamento iniziale e continuo, al convincimento di potere — senza preoccupazioni di perdita della prelazione, di demolizione o di devoluzione degli impianti — investire sempre più ingenti capitali negli impianti fissi. Conseguenza, si aggiunge, ancora più grave quando si consideri che il danno si ripercuote sull'economia del singolo, sui posti di lavoro, sull'impiego del capitale privato e, quindi, anche sull'economia nazionale e sull'interesse pubblico.

Quanto abbiamo fin qui esposto, conduce a dimostrare che l'attuale disciplina delle costruzioni sulle aree demaniali non può che scoraggiare e deprimere, fino all'esaurimento, l'industria cantieristica privata così largamente diffusa nel nostro Paese e felicemente affermatasi in tutto il mondo, e non solo costringerla a non affrontare adeguatamente il mercato internazionale e la concorrenza straniera con spirito di competitività, ma addirittura infrenarne e comprometterne qualsiasi ulteriore investimento, per l'ampliamento, per l'ammodernamento tecnologico degli impianti e per l'aumento dei posti di lavoro e della produttività.

Problemi tutti alle cui soluzioni quotidianamente il Governo sospinge gli imprenditori privati, dalle quali però il sistema giuridico attuale e le applicazioni che se ne intendono attuare non fanno altro che respingere.

Con il presente disegno di legge, si mira a rendere la disciplina delle concessioni sui beni demaniali marittimi, contenuta nel codice della navigazione, più adeguata alle attuali esigenze.

Ciò si può realizzare adottando uno schema di concessione che elimini gli inconvenienti che si riscontrano in ambedue i tipi previsti dal codice e dal regolamento e cioè: la precarietà della « licenza », condizionata ad installazioni provvisorie di nessun valore pratico; la macchinosità delle concessioni « per atto formale », che comportano difficoltà di rinnovo e la devoluzione gratuita degli impianti. Tale nuovo schema può naturalmente essere accompagnato da una maggiore discrezionalità dell'amministrazione nella redazione delle clausole da disciplinare.

La progettata modifica dell'articolo 37 parifica i criteri di assentimento della concessione tanto nei casi di rapporto ultraquadriennale o che importi impianti di difficile sgombero (concessione « per atto formale »), quanto nei casi di rapporti fino al quadriennio senza impianti di difficile sgombero (« licenze »). Contemporaneamente distingue la ipotesi di prima concessione su un'area da quella di preesistente rapporto concessorio. Nella prima ipotesi, si segue il criterio della utilizzazione dell'area più rispondente all'interesse pubblico e in subordine si ricorre alla gara; nella seconda, si dà di regola la preferenza al precedente concessionario, a meno che ostino preminenti interessi pubblici, mentre si applicano le regole ordinarie se il concessionario non richieda il rinnovo.

Le modifiche proposte per l'articolo 49 riguardano la sorte delle opere non amovibili (cioè, in sostanza, degli impianti immobili costruiti dal concessionario) al termine del rapporto.

L'attuale testo dell'articolo prevede la devoluzione delle opere allo Stato, di massima

senza alcun indennizzo. Il che, mentre presenta gli inconvenienti sopra esposti e risulta spesso iniquo per i privati — che possono avere speso notevoli somme per gli impianti —, non appare d'altra parte utile neppure per lo Stato. Nessun vantaggio esso infatti può trarre dal conseguire la proprietà di stabilimenti balneari o di impianti industriali, che non potrebbe gestire, nè direttamente nè indirettamente, dato che ciò non rientra nei suoi compiti e sarebbe anzi in contrasto con le direttive che risultano dalle norme costituzionali, le quali indicano limite e ipotesi tipiche per gli interventi dello Stato nell'economia (articoli 41 e 43 della Costituzione). Inoltre, sempre sotto il profilo dell'interesse pubblico, non si può trascurare che la previsione di perdere senza indennizzo gli impianti costruiti induce i concessionari a non provvedere in modo adeguato all'ammodernamento ed al miglioramento degli impianti stessi.

A tale indiscriminata regolamentazione si propone di sostituire una disciplina articolata secondo i seguenti criteri:

a) facoltà per lo Stato di acquisire le opere nei casi nei quali queste siano utilizzabili per finalità connesse con il pubblico uso del mare e ciò sia richiesto dal pubblico interesse: rimane, quindi, esclusa ogni possibilità di acquisizione a soli fini speculativi, che sarebbero inammissibili per una pubblica amministrazione;

b) trasferimento di diritto delle opere al nuovo concessionario, quando la concessione sia rinnovata a soggetto diverso dal concessionario precedente, in modo da conservare, in quanto possibile, gli impianti costruiti e la loro destinazione;

c) corresponsione di un equo indennizzo al concessionario cessato, che abbia a suo tempo costruito o acquistato le opere, sia nel caso che queste siano acquisite allo Stato, sia nel caso che siano trasferite al soggetto subentrante: l'indennizzo deve essere commisurato al valore delle opere, tenuto conto, in detrazione, dell'ammortamento già effettuato ed, in aumento, della valorizzazione arrecata alla zona demaniale, in

modo da evitare sia le speculazioni che potrebbero verificarsi in una libera contrattazione, sia l'ingiusto danno del concessionario cessato, che potrebbe derivare da un rimborso sostanzialmente figurativo;

d) facoltà per l'amministrazione di ordinare la demolizione delle opere, quando queste non siano utilizzabili nè per uso pubblico, nè per l'attività del nuovo concessionario: nel quale caso, naturalmente, nessun indennizzo è previsto. A tale proposito è stata mantenuta la norma dell'attuale se-

condo comma, sostanzialmente ripetuta nel quinto comma del disegno di legge;

e) possibilità per l'amministrazione di derogare alle norme dell'articolo 49 nella redazione dei disciplinari di concessione, sempre quando ciò sia richiesto dal pubblico interesse. Infatti le varie forme di uso della costa (porti, stabilimenti turistici, impianti industriali, usi privati, eccetera) comportano problemi talora profondamente diversi e quindi rendono inadeguata una disciplina del tutto uniforme ed inderogabile.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il secondo e terzo comma dell'articolo 37 del codice della navigazione sono sostituiti dai seguenti:

« Quando non ricorrano tali ragioni di preferenza, si procede a pubblica gara od a licitazione privata.

Al termine della concessione, se non ostano interessi pubblici, essa è rinnovata al precedente concessionario a norma dei commi precedenti ».

Art. 2.

L'articolo 49 del codice della navigazione è sostituito dal seguente:

« Se al termine della concessione essa non è rinnovata al precedente concessionario, le opere non amovibili costruite nella zona demaniale possono essere acquisite allo Stato, quando siano utilizzabili per finalità connesse con il pubblico uso del mare e ciò sia richiesto dal pubblico interesse; altrimenti l'autorità concedente può ordinarne la demolizione a cura e spese del concessionario cessato.

Qualora l'autorità concedente non disponga nè l'acquisizione nè la demolizione e la

zona demaniale venga data in concessione ad altro soggetto, le opere non amovibili sono trasferite di diritto al nuovo concessionario.

Sia per l'acquisizione allo Stato che per il trasferimento al nuovo concessionario, è dovuto al precedente concessionario un indennizzo da calcolarsi tenendo conto del valore venale attuale delle opere, detratto l'ammortamento effettuato durante il corso della concessione, nonchè, quando ne ricorra il caso, dell'incremento di valore conferito dalle opere alla zona demaniale su cui insistono.

In mancanza di accordo fra le parti, l'indennizzo è stabilito dal giudice.

Nel caso che sia ordinata la demolizione e il concessionario non esegua l'ordine, la amministrazione può provvedervi di ufficio ai termini dell'articolo 54.

I singoli atti di concessione possono derogare alle norme del presente articolo, quando ciò sia richiesto dal pubblico interesse ».