

### DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro di Grazia e Giustizia**

(BONIFACIO)

e dal **Ministro della Marina Mercantile**

(FABBRI)

di concerto col **Ministro delle Finanze**

(PANDOLFI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° OTTOBRE 1976

#### Tutela del demanio marittimo

ONOREVOLI SENATORI. — Il fenomeno di abusivismo nelle zone del demanio marittimo ha raggiunto proporzioni tali da non poter essere arginato con i mezzi ordinariamente messi a disposizione dell'autorità marittima, mentre l'intervento delle forze militari, sollecitato nei casi più gravi, per la attuazione dei provvedimenti d'ufficio di riduzione in pristino, è stato ritenuto inammissibile per ragioni giuridiche e di opportunità politica.

In tal modo si depauperava irrimediabilmente e si sottrae all'uso pubblico un patrimonio dello Stato, che ha una enorme importanza anche ai fini dell'ambiente, dell'eco-

logia, della sanità pubblica e del tempo libero e sono intuibili, altresì, i danni spesso inevitabili che sono derivati dal talvolta irrefrenabile dilagare di tali costruzioni all'assetto urbanistico del territorio.

Occorre quindi dire che i problemi da risolvere riguardano soprattutto la carenza del personale e dei mezzi, ma anche l'inadeguatezza degli strumenti normativi, lontani da una realtà ben diversa da quella che occasionò a suo tempo la predisposizione di essi e forse estranei alla stessa coscienza sociale, non sempre disposta ad accettare il criterio dell'assoluta preminenza dei pubblici usi del mare, nella loro tradizionale definizione, ri-

spetto ad altre forme di utilizzazione collettiva nelle zone demaniali marittime. La non coincidenza della coscienza giuridica e della coscienza sociale, per quanto attiene alla destinazione del demanio marittimo, ha favorito, sotto la spinta di nuove esigenze e di emergenti interessi, le acquisizioni di fatto della proprietà pubblica per la realizzazione di iniziative non tutte meritevoli di indiscriminata condanna. Accanto ai deprecati fenomeni di mera speculazione, sono infatti da considerare altri fenomeni, riconducibili, ad esempio, ad un'attività sostitutiva dei privati per iniziative che avrebbero dovuto essere assunte da organi pubblici, con particolare riferimento alle cause di uno dei più gravi malesseri sociali, quale è la mancanza di abitazioni. La lotta contro l'abusiva utilizzazione del demanio marittimo presenta quindi numerose analogie, pur nella diversità delle premesse concernenti la destinazione ed il regime del bene pubblico, con la lotta contro l'abusiva utilizzazione di aree edilizie urbane, quanto meno nel senso che non sempre si tratta di colpire posizioni di privilegio e che occorre comunque salvare il risultato di un'attività, sia pur disordinata, se tale risultato è riconducibile ai fini di utilità sociale e se può essere gestito eliminando le eventuali posizioni di privilegio.

Scopi primari del disegno di legge sono quindi riaffermare la preminenza della destinazione propria (pubblici usi del mare), anche se potenziale, del demanio marittimo, escludere rilevanza all'opera dell'uomo diretta a mutare tale destinazione, fatta eccezione per i casi in cui si tratti di conseguire e mantenere una diversa utilità sociale, ricondurre nell'alveo della legittimità i fenomeni di occupazione abusiva, garantendo, per quanto possibile, compatibilmente con gli interessi pubblici, la conservazione dei risultati utili di tale occupazione.

L'articolo 1 del disegno di legge è volto a chiarire i presupposti e i limiti della demanialità.

Come è noto, il demanio marittimo è un demanio naturale, caratterizzato dalla destinazione ai pubblici usi del mare: e si potrebbe quindi sostenere, con riguardo agli arenili sui quali insistono case di abitazione o

di soggiorno eventualmente destinate a rimanere tali, che la demanialità sia venuta meno con il venir meno della destinazione ai pubblici usi del mare. Di qui tutta una serie di conseguenze, anche per quanto riguarda le pretese che i privati potrebbero accampare in ordine ai beni non più demaniali, ma patrimoniali. Secondo l'opinione prevalente, invero, i provvedimenti dell'autorità marittima relativi all'esclusione di zone dal demanio sono meramente dichiarativi.

Sembra quindi opportuno precisare l'ambito della demanialità, tenendo presenti gli effetti che si vogliono conseguire. È conforme ai principi che la destinazione del demanio ai pubblici usi del mare possa essere potenziale e non attuale e questo del resto risulta dallo stesso articolo 34 del codice navale. È bene rivitalizzare tale concetto, che non attiene peraltro al procedimento di esclusione ma alle condizioni sostanziali della demanialità, attraverso una nuova formulazione dell'articolo 35 del codice navale. Nel primo comma dell'articolo si ribadisce che la possibilità, anche remota, della destinazione a pubblici usi del mare basta ad assicurare il carattere demaniale dei beni. Nel secondo comma questo concetto viene chiarito ed esteso attraverso la recezione e l'adattamento di una norma di diritto comune riguardante gli effetti dell'opera degli uomini rispetto al demanio fluviale (articolo 947 del codice civile). Tradizionalmente, infatti, sulla scia dell'insegnamento romanistico, non solo non si attribuiva apprezzabile rilevanza all'opera non autorizzata dell'uomo rispetto al lido del mare, ma soprattutto non si ponevano per esso problemi di rapporti dominicali. Affermata la proprietà pubblica del litorale, deve oggi constatarsi che la pressione degli interessi privati, che tendono a particolari utilizzazioni, e l'affermarsi di mezzi idonei a trasformare profondamente lo stesso assetto naturale pongono quesiti non dissimili da quelli che potevano un tempo essere posti dalla deviazione di un fiume o dalla regolamentazione del suo corso. Sta di fatto che le colmate, le strade litoranee, addirittura l'urbanizzazione degli arenili, eccetera, quasi sempre eseguite in forma surrettizia, hanno finito per incidere sui presupposti della de-

manialità, assumendo rilievo in sede di delimitazione del demanio marittimo. Il problema dell'incidenza di queste trasformazioni, dovute agli interventi dell'uomo e, quindi, per definizione non irreversibili, deve essere affrontato e sistematicamente, non episodicamente, inquadrato e risolto, qualora tali interventi non siano stati autorizzati.

La trasposizione del richiamato principio di diritto comune, relativo al demanio idrico, richiede peraltro alcuni correttivi, che si riferiscono sia alla particolare natura e al diverso regime dei beni demaniali marittimi, sia all'importanza che può essere opportuno attribuire ad interessi pubblici diversi da quelli concernenti la specifica destinazione di tali beni. Mentre perciò si chiarisce, al secondo comma dell'articolo 1, che gli interventi non autorizzati sono ininfluenti per quanto riguarda la cessazione della demanialità (la proprietà pubblica non è mai in questione, in quanto per il demanio marittimo, diversamente che per il demanio idrico, non vige la regola dell'acquisto automatico da parte dei proprietari frontisti come conseguenza del ritirarsi delle acque), al terzo comma dello stesso articolo si attribuisce all'autorità marittima la facoltà di disporre eccezionalmente l'esclusione dal demanio marittimo di zone ove tali interventi rivestano particolari caratteristiche, da accertare di volta in volta. Non sembra che la norma, così formulata, rappresenti una deroga ai principi generali relativi al demanio naturale o necessario.

L'articolo 2 del disegno di legge tende a mantenere il parallelismo tra le ipotesi degli articoli 38, comma secondo, 49 e 54 del codice navale, secondo la formulazione che di quest'ultimo si propone.

L'articolo 3, nel dettare il nuovo testo dell'articolo 54 del codice della navigazione, muove dalla considerazione che l'acquisizione da parte dello Stato delle opere abusivamente costruite su terreno demaniale marittimo è fenomeno che non solo può correttamente ricondursi agli istituti che operano nel settore della proprietà pubblica e privata, ma che già costituisce una realtà del nostro ordinamento, secondo la migliore dottrina e la più accorta giurisprudenza. Si trat-

ta di applicare il principio di accessione, che opera anche nel settore della proprietà demaniale, escludendo l'effetto puramente civilistico del pagamento di un indennizzo al costruttore (vedi SALIS, *La superficie*, 1953, pagg. 47-48 e *passim*). La formulazione letterale degli articoli 48 e 54 del codice della navigazione ha avuto effetti fuorvianti, in quanto a volte si è ritenuto (erroneamente) che la devoluzione delle opere allo Stato fosse un effetto quasi contrattuale della concessione, e che nel caso di opere abusive o costruite in base a titolo inidoneo non ci fosse altro rimedio che disporre la riduzione in pristino.

In realtà le opere stabili sul demanio vengono in linea di massima acquisite dallo Stato al momento della costruzione (principio di accessione) e la concessione ha soltanto l'effetto di differire l'acquisto di opere previste alla scadenza della concessione stessa.

Il problema dell'acquisizione attiene perciò soltanto alla formulazione letterale delle norme del codice della navigazione e può essere risolto con una lieve modifica dell'articolo 54, come quella che si propone, di portata interpretativa.

Il secondo comma dello stesso articolo 3 tiene conto dell'esigenza di assicurare gli interventi di ufficio per la demolizione delle opere abusive anche quando, come sempre più spesso accade, le imprese interpellate rifiutano di provvedervi. È sembrato opportuno accogliere il sistema, già noto all'ordinamento e conforme ai principi costituzionali, della precettazione seguita dalla liquidazione del compenso per le prestazioni effettuate.

Con l'articolo 4 si qualificano come delitti le ipotesi più gravi di abusiva occupazione del demanio marittimo.

L'accertamento, entro un periodo ragionevole, dello stato delle occupazioni non può prescindere dalla collaborazione dei cittadini, ai quali viene imposto un onere di denuncia. Attraverso il meccanismo della denuncia si avvia anche il processo di regolarizzazione, mediante atti di concessione, delle occupazioni delle aree demaniali. Questo processo risponde ai principi generali in tema di rapporti tra l'Amministrazione e i cittadini ed appare necessario per non porre gli organi

dell'Amministrazione di fronte a compiti insostenibili (articolo 5).

Con l'articolo 6 si è inteso stabilire la rivalutazione dei canoni per concessioni demaniali, la cui inadeguatezza è generalmente riconosciuta, e nello stesso tempo snellire la procedura per la loro determinazione, eliminando gli inconvenienti manifestatisi in sede di applicazione della legge 21 dicembre 1961, n. 1501, pur valida nei suoi principi informativi.

Con l'articolo 7 si eleva a duecento metri la zona di rispetto del demanio marittimo, sulla quale non si può costruire senza l'autorizzazione del capo del compartimento marittimo. In effetti il precedente limite di 30 metri, fissato nell'articolo 55 del codice della navigazione, è divenuto del tutto insufficiente per la salvaguardia delle sempre più rilevanti finalità connesse alla utilizzazione del demanio marittimo, anche in considerazione della circostanza che in alcuni casi non

vi è una precisa delimitazione dei confini fra il demanio marittimo e la proprietà privata, del fatto che in molte località il litorale marittimo è soggetto a naturale erosione, del fenomeno della interclusione di estese fasce di demanio marittimo mediante costruzioni ed installazioni di vario tipo nelle zone private a distanza superiore agli attuali 30 metri e della esigenza di imporre eccezionali limitazioni nelle aree che possano essere interessate da progetti di opere marittime.

Con particolare riferimento alle predette interclusioni già in atto, allo scopo di agevolare il recupero dei necessari varchi di accesso al litorale, l'articolo 8 del disegno di legge estende l'ambito di applicazione della speciale procedura espropriativa già in vigore ai sensi dell'articolo 33 del codice della navigazione.

La iniziativa riproduce nell'identico testo il disegno di legge (atto Camera n. 4514 — VI legislatura), decaduto per fine legislatura.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

L'articolo 35 del codice della navigazione è sostituito dal seguente:

« Le zone demaniali, per le quali sia definitivamente venuta meno la possibilità di destinazione a pubblici usi del mare, sono escluse dal demanio marittimo con decreto del Ministro della marina mercantile di concerto con quello delle finanze.

L'esclusione non può essere dichiarata quando la possibilità di destinazione delle zone demaniali a pubblici usi del mare sia venuta meno per opere non specificamente autorizzate.

L'esclusione può essere tuttavia disposta quando le opere non specificamente autorizzate abbiano determinato la stabile destinazione delle zone demaniali ad altri usi di preminente interesse pubblico o di rilevante utilità sociale, ovvero quando esse, in assenza di delimitazioni, abbiano prodotto sconfinamenti di lieve entità, che siano stati oggetto di denuncia all'autorità marittima da parte degli interessati, sempre che la esclusione stessa si ravvisi necessaria per conservare i risultati con dette opere conseguiti ».

**Art. 2.**

Il secondo comma dell'articolo 38 del codice della navigazione è sostituito dal seguente:

« Se la concessione è negata e l'autorità marittima ritenga non opportuna l'acquisizione allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, delle opere eseguite, il richiedente deve demolire le opere stesse e rimettere i beni nel pristino stato. In questo caso l'Amministrazione, ove il richiedente non esegua l'ordine di demolizione, può provvedervi d'ufficio a termini dell'articolo 54 ».

**Art. 3.**

L'articolo 54 del codice della navigazione è sostituito dal seguente:

« Qualora siano abusivamente occupate zone del demanio marittimo o vi siano ese-

guite costruzioni o innovazioni non autorizzate anche a carattere precario, il capo del compartimento, se ritiene non opportuna la acquisizione allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, delle opere non amovibili, ingiunge al contravventore di rimettere le cose in pristino entro il termine di sessanta giorni non prorogabile e, in caso di mancata esecuzione dell'ordine, provvede d'ufficio a spese dell'interessato.

Per attuare quanto previsto dal comma precedente, il prefetto, constatata l'impossibilità di provvedere nelle forme ordinarie, dispone su richiesta del capo del compartimento la precettazione delle imprese. I compensi per le prestazioni eseguite sono determinati dal prefetto stesso, previo parere dell'Ufficio del genio civile per le opere marittime, e sono posti a carico dell'interessato.

Per il rimborso delle spese anticipate dallo Stato, si applica la procedura di cui all'articolo 84 ».

#### Art. 4.

All'articolo 1161 del codice della navigazione è aggiunto il seguente comma:

« Se l'occupazione, l'impedimento per il pubblico uso o le innovazioni non autorizzati di spazi del demanio marittimo sono commessi con dolo, si applicano le pene della reclusione fino a due anni e della multa da lire 40.000 a lire 400.000, semprechè il fatto non costituisca più grave reato ».

#### Art. 5.

I detentori di aree e di opere eseguite nell'ambito del demanio marittimo senza autorizzazione o concessione, ovvero in difformità da esse, devono farne denuncia, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, alla competente capitaneria di porto. La denuncia, redatta in carta legale, dovrà essere corredata da planimetria delle aree e delle opere e da prospetto altimetrico delle seconde.

Qualora l'autorità marittima non ritenga necessario o utile, in ragione dei pubblici interessi, avvalersi della facoltà di ordinare la riduzione in pristino, al denunziante, com-

patibilmente con le norme vigenti, potranno essere date in concessione, con preferenza rispetto ad altri eventuali richiedenti che versino in parità di condizioni ai sensi dell'articolo 37, primo comma, del codice della navigazione, le aree demaniali e le opere eseguite nell'ambito delle stesse alla data di entrata in vigore della presente legge. Al denunziante non si applicano le sanzioni di cui all'articolo 1161 del codice della navigazione a meno che non ottemperi, nel termine fissato, alle prescrizioni dettate dall'autorità marittima ovvero la denuncia sia inesatta, incompleta o tardiva.

Non potrà essere accordata la preferenza di cui al precedente comma a chi abbia omissa la denuncia, ovvero l'abbia presentata inesatta, incompleta o tardiva, ovvero abbia occupato aree demaniali o eseguito opere successivamente all'entrata in vigore della presente legge.

#### Art. 6.

L'articolo 2 della legge 21 dicembre 1961, n. 1501, è sostituito dal seguente:

« Il limite minimo normale del canone per le nuove concessioni di demanio pubblico marittimo e per il rinnovo delle stesse è stabilito nella misura di lire 100 per metro quadrato e per un anno. In ogni caso i canoni, ivi compresi quelli dovuti ai sensi delle vigenti disposizioni a solo titolo ricognitorio, non possono essere inferiori a lire 50.000 per anno.

L'entità del canone è fissata tenendo conto dell'estensione e della natura dell'area, dell'utilità economica che si può trarre dalla concessione e dello scopo che il concessionario intende perseguire.

Per le concessioni di beni demaniali marittimi o di zone di mare territoriale di durata superiore a quindici anni la misura del canone è stabilita con provvedimento del Ministro della marina mercantile, di concerto con il Ministro delle finanze. Negli altri casi, la misura del canone è concordata tra il capo del compartimento marittimo e l'intendente di finanza competenti per territorio.

L'ammontare dei canoni annui previsti negli atti formali di concessione stipulati ed approvati in data anteriore al 1° febbraio

1962 è raddoppiato a decorrere dall'anno 1976. Per gli atti formali stipulati ed approvati tra il 1° febbraio 1962 ed il 31 gennaio 1970 e per quelli stipulati ed approvati tra il 1° febbraio 1970 e il 31 dicembre 1975 è apportato al canone inizialmente stabilito un aumento pari rispettivamente alla metà e ad un quarto del suo ammontare, a partire dall'anno 1976.

Se i concessionari sono pescatori e la concessione è utilizzata esclusivamente per l'esercizio della pesca, l'ammontare dei canoni di cui ai commi precedenti è ridotto di un terzo ».

#### Art. 7.

Il primo ed il secondo comma dell'articolo 55 del codice della navigazione sono sostituiti dai seguenti:

« L'esecuzione di nuove opere entro una zona di duecento metri dal demanio marittimo o dal ciglio dei terreni elevati sul mare è sottoposta all'autorizzazione del capo del compartimento. Per ragioni speciali, in determinate località l'estensione della zona entro la quale l'esecuzione di nuove opere è sottoposta alla predetta autorizzazione può essere determinata in misura superiore a duecento metri, con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere del Consiglio di Stato.

Le autorizzazioni potranno essere rilasciate solo dopo che sia stato accertato che le nuove opere non siano di pregiudizio a tutti i pubblici usi cui il demanio marittimo è destinato ».

#### Art. 8.

L'articolo 33 del codice della navigazione si applica all'espropriazione di zone di proprietà privata necessarie per l'accesso al demanio marittimo, anche se le zone interessate non siano di limitata estensione e di lieve valore.

#### Art. 9.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.