

SENATO DELLA REPUBBLICA
VIII LEGISLATURA

(N. 9-A)

RELAZIONE DELLA 8^a COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

(RELATORE AVELLONE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro « ad interim » della Marina Mercantile

di concerto col Ministro delle Finanze

e col Ministro della Difesa

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 GIUGNO 1979

*(V. il precedente disegno di legge di conversione — atto Senato n. 1632 -
VII legislatura — comunicato alla Presidenza il 31 maggio 1979 e
decaduto per effetto dello scioglimento delle Camere)*

Conversione in legge del decreto-legge 29 maggio 1979, n. 164,
recante norme sul rilascio delle concessioni a finalità turistiche
e ricreative sulle aree del demanio marittimo

Comunicata alla Presidenza il 18 luglio 1979

ONOREVOLI SENATORI. — L'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, che delega alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative in materia di demanio marittimo, lacuale e fluviale la cui utilizzazione sia prevista per finalità turistiche o ricreative, per il suo carattere innovativo e per la sua certo non felice formulazione ha dato luogo a dubbi interpretativi e conseguenti incertezze e difficoltà nell'applicazione.

L'amministrazione della Marina mercantile, per la verità, di fronte a problemi oggettivamente di difficile soluzione, giustamente preoccupata di eliminare in tempo prevedibili vertenze o al limite conflitti di competenza che avrebbero avuto inevitabili ripercussioni negative sulla funzionalità dell'azione amministrativa nel settore, è stata costretta fin dai primi mesi del 1978 a formulare alla Presidenza del Consiglio ed all'Avvocatura generale dello Stato, una serie di quesiti volti a chiarire il contenuto ed i limiti di operatività della delega.

La delicatezza delle questioni sollevate ha finito così per rallentare i tempi delle procedure previste dal secondo comma dell'articolo 59, procedure che dovevano essere esaurite nel termine ordinatorio del 31 dicembre 1978.

In particolare, i dubbi e le perplessità che sono sorti in merito all'ambito applicativo dell'articolo 59 hanno riguardato i seguenti punti:

1) Se gli elenchi di cui al secondo comma dell'articolo 59 dovessero indicare le parti delle aree demaniali per le quali non è devoluta alcuna competenza alle Regioni (quali i porti, le aree coperte dalle concessioni demaniali marittime per scopi industriali, agricoli, di pesca e tutte quelle aree libere da concessioni e passibili di utilizzazione futura in relazione agli interessi della sicurezza e della navigazione marittima) od al contrario se dovessero indicare le aree nelle quali è previsto l'esercizio della dele-

ga da parte delle Regioni (e cioè tutte quelle aree marittime che abbiano avuto nel passato destinazione turistica e ricreativa attraverso apposite concessioni, o, se libere da concessioni, purchè destinate tradizionalmente a spiagge balneari di largo uso pubblico e per le quali non sia prevista una diversa destinazione).

2) Se la delega di cui all'articolo 59 decorresse dal 1° gennaio 1979 o dalla diversa data in cui si sarà proceduto alla identificazione delle aree.

3) Se la delega dovesse intendersi limitata al rilascio ed alla revoca delle concessioni per uso turistico e ricreativo o dovesse ritenersi estesa anche alle attività di tutela del bene demaniale, quali in particolare le delimitazioni di zone del demanio marittimo, l'ampliamento, le sclassifiche, la tutela contro le innovazioni e le abusive occupazioni.

4) Se nella delega dovessero ravvisarsi compresi anche i porti turistici, ivi compresi gli approdi turistici e le aree dei porti commerciali destinati al naviglio da diporto.

5) Se con il rilascio della concessione la Regione avesse anche la facoltà di determinare il canone.

Si tratta insomma di una problematica molto complessa, ancora non risolta del tutto, cui si è voluto accennare soltanto per completezza di esposizione.

* * *

Il disegno di legge di conversione del decreto-legge 29 maggio 1979, n. 164, in esame, riguarda un aspetto di tale problematica e cioè gli effetti del mancato rispetto del termine del 31 dicembre 1978 previsto dall'articolo 59, secondo comma, del decreto del presidente della Repubblica n. 616.

È fuori di dubbio che tale termine non ha carattere perentorio ma soltanto ordinatorio, e, che, di conseguenza, l'emanazione

del decreto del Presidente del Consiglio condiziona l'operatività della delega con la conseguenza della piena permanenza del potere dell'Amministrazione della Marina mercantile di esercitare le funzioni amministrative fino alla data di emanazione del provvedimento *de quo*.

Tuttavia nelle more dell'emanazione degli elenchi che, come ormai è pacifico, indicheranno solo le aree riservate alla competenza statale, la legittima preoccupazione delle Regioni di vedersi pregiudicata nel tempo la potestà di disciplinare autonomamente, nell'ambito dei piani regionali, l'uso delle aree del demanio marittimo rende assolutamente indispensabile il chiarimento contenuto nelle norme in esame che attiene sia alla natura ordinatoria del termine sia alla regolazione del rapporto Stato-Regioni in materia di concessioni a finalità turistico-ricreative nella fase di transizione determinata dal ritardo nella redazione degli elenchi.

Al relatore sembra necessario sottolineare che la finalità essenziale del decreto-legge è stata quella di costituire un preciso ancoraggio normativo per le disposizioni impartite sul piano amministrativo da parte del Ministero della marina mercantile che si è fatto carico di coinvolgere le Regioni nella procedura di rilascio e di rinnovo delle concessioni pluriennali, al di là di quanto attualmente previsto dal Codice della navigazione. Si è inteso così tutelare, in questa fase di passaggio, le legittime aspettative delle Regioni in modo da non inficiare le loro future scelte territoriali circa l'utilizzazione del litorale a fini turistici e ricreativi.

Pertanto nel decreto-legge viene correttamente stabilito che di massima le concessioni debbono riguardare periodi di tempo non superiori all'anno al fine evidente di rispondere alle giuste esigenze di avvio della stagione balneare 1979.

D'altra parte si prevede che ove « ragioni di pubblico interesse » rendano indifferibili le concessioni pluriennali le stesse dovranno essere rilasciate sentite le Regioni territorialmente interessate.

* * *

La 8ª Commissione ha proceduto ad un approfondito esame del decreto-legge anche sulla base del parere espresso dalla 1ª Commissione nel quale si ritiene inammissibile prorogare, per di più con lo strumento del decreto-legge, il termine di cui al citato articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, giacchè la proroga si configurerebbe come una sospensione delle funzioni già delegate alle Regioni a partire dal 1º gennaio 1979.

Una siffatta interpretazione appare difficilmente sostenibile non soltanto sulla base delle considerazioni svolte in precedenza circa il carattere preliminare della identificazione delle aree (attraverso appositi elenchi) rispetto alla operatività della delega, quanto, soprattutto, alla luce di precise pronunce della Corte costituzionale (cfr. sentenze n. 7/1957, nn. 9 e 11/1959, n. 2/1960, eccetera) che hanno statuito il principio secondo cui « il passaggio delle funzioni amministrative in una determinata materia dallo Stato alla regione non è possibile senza un provvedimento che regoli tale passaggio e ne disciplini la concreta attuazione ».

Nella seconda parte del parere si invita la Commissione di merito a valutare l'opportunità di emendamenti volti a fissare al 31 dicembre 1979 il termine per l'approvazione degli elenchi prima menzionati nonché a prevedere, per le concessioni pluriennali, l'intesa con la Regione territorialmente interessata.

Tenendo conto di tale invito la 8ª Commissione, approvando un apposito emendamento, ha concordato sulla opportunità di prevedere l'intesa per i rapporti concessori pluriennali, in modo da evitare qualsiasi pregiudizio ai fini di una programmata utilizzazione del territorio da parte delle Regioni.

Si è evitata così che l'infelice formulazione dell'articolo 1 del decreto corresse il rischio di incrementare il contenzioso tra Stato e Regioni dal momento che possono darsi casi in cui l'Amministrazione della Marina mercantile si determini al rilascio di concessioni pluriennali allegando una ragione di pubblico interesse la cui obiettività venga

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

contestata dalla Regione interessata, determinandosi così un ulteriore stato di incertezza circa i comportamenti amministrativi.

Per quanto riguarda la fissazione di un termine per l'approvazione degli elenchi è stato approvato un emendamento in base al quale dovrà provvedersi al riguardo non oltre il 31 dicembre 1979.

A parte la preoccupazione, manifestata dal rappresentante del Governo, circa la possibilità effettiva di rispettare tale termine, quest'ultimo — sulla base di quanto in precedenza sostenuto ed in particolare delle osservazioni della 1^a Commissione circa la non prorogabilità del termine di cui all'ar-

ticolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 — si configura come una mera sollecitazione al Governo affinché provveda al più presto all'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio per l'identificazione delle aree demaniali sulle quali permarrà la competenza statale.

* * *

A conclusione dell'esame la 8^a Commissione, a maggioranza, ha dato mandato al relatore di sollecitare in Assemblea la conversione del decreto-legge n. 164.

AVELLONE, *relatore*

PARERE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

17 luglio 1979

La Sottocommissione per i pareri, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime parere contrario.

1) Non si ritiene, infatti, ammissibile prorogare, con decreto-legge, termini allo spirare dei quali alle Regioni, con normativa di particolare rilievo e di specifica natura, viene conferito il potere di esercitare funzioni delegate in vece dello Stato.

2) Prorogare siffatti termini configurerebbe una sospensiva a tempo indeterminato dell'attività delegata delle Regioni, il che non può essere concretato attraverso l'uso del decreto-legge.

La Commissione di merito potrà valutare l'opportunità di introdurre modifiche, sempre che il termine per l'approvazione degli

elenchi previsti dall'articolo 59, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1977, n. 616, venga fissato al 31 dicembre 1979, sentita la Regione territorialmente interessata.

Qualora il rapporto concessorio debba avere una durata superiore al predetto termine, occorrerà prevedere altresì che la determinazione dell'autorità marittima avvenga d'intesa con la Regione territorialmente interessata.

Si fa inoltre presente che sul disegno di legge di conversione sono state avanzate riserve da parte del senatore Stanzani Ghedini riguardanti, da una parte, la costituzionalità e, con riferimento alla conclusione della VII legislatura, dall'altra, l'ammissibilità del decreto-legge di cui in premessa.

MANCINO

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

Conversione in legge del decreto-legge 29 maggio 1979, n. 164, recante norme sul rilascio delle concessioni a finalità turistiche e ricreative sulle aree del demanio marittimo

Articolo unico.

È convertito in legge il decreto-legge 29 maggio 1979, n. 164, recante norme sul rilascio delle concessioni a finalità turistiche e ricreative sulle aree del demanio marittimo.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 maggio 1979, n. 164, recante norme sul rilascio delle concessioni a finalità turistiche e ricreative sulle aree del demanio marittimo

Articolo unico.

Il decreto-legge 29 maggio 1979, n. 164, recante norme sul rilascio delle concessioni a finalità turistiche e ricreative sulle aree del demanio marittimo, è convertito in legge con le seguenti modificazioni:

nell'articolo 1, dopo le parole: « 24 luglio 1977, n. 616 » sono inserite le seguenti: « cui dovrà provvedersi non oltre il 31 dicembre 1979 »; la parola: « sentita » è sostituita dalle altre: « d'intesa con ».

TESTO DEL DECRETO-LEGGE

Decreto-legge 29 maggio 1979, n. 164, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 148 del 31 maggio 1979.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'articolo 77 della Costituzione;

Visto l'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

Ritenuta la necessità e l'urgenza di provvedere a disciplinare, in attesa della operatività della delega alle Regioni prevista dal citato articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, il rinnovo e il rilascio delle concessioni, a fini turistici e ricreativi, sul demanio marittimo nell'imminenza dell'inizio della stagione estiva;

Sulla proposta del Ministro della marina mercantile di concerto con i Ministri delle finanze e della difesa;

Sentito il Consiglio dei Ministri;

DECRETA:

Art. 1.

Fino all'approvazione degli elenchi previsti dall'articolo 59, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, le concessioni di cui l'autorità marittima disporrà il rinnovo o il rilascio riguarderanno, quando l'utilizzazione prevista risponda a finalità turistiche e ricreative, periodi di tempo non superiori all'anno. Qualora, per la natura delle iniziative rispondenti ad obbiettive esigenze di interesse pubblico, il rapporto concessorio debba avere maggiore durata, l'autorità marittima procederà sentita la Regione territorialmente interessata.

Art. 2.

Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 29 maggio 1979.

PERTINI

ANDREOTTI — PRETI — MALFATTI — RUFFINI

Visto, *il Guardasigilli*: MORLINO

TESTO COMPRENDENTE LE MODIFICAZIONI PROPOSTE DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

Fino all'approvazione degli elenchi previsti dall'articolo 59, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, cui dovrà provvedersi non oltre il 31 dicembre 1979, le concessioni di cui l'autorità marittima disporrà il rinnovo o il rilascio riguarderanno, quando l'utilizzazione prevista risponda a finalità turistiche e ricreative, periodi di tempo non superiori all'anno. Qualora, per la natura delle iniziative rispondenti ad obbiettive esigenze di interesse pubblico, il rapporto concessorio debba avere maggiore durata, l'autorità marittima procederà d'intesa con la Regione territorialmente interessata.

Art. 2.

Identico.