

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 126

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FAGNI e ALÒ

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 APRILE 1994

—————

Trasferimento di competenze dal demanio dello Stato a  
quello dei comuni sedi di strutture portuali

—————

**INDICE**

Relazione .....	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge .....	»	6

ONOREVOLI SENATORI. - Il riordinamento dei porti nazionali è oggetto da tempo di lotte sindacali e di un vivace dibattito politico che trova fondamento nella necessità di adeguare le modalità di classificazione e di gestione dei porti alle mutate esigenze del trasporto marittimo nazionale e internazionale.

Momenti importanti di tale dibattito sono stati l'acquisizione della consapevolezza di dover ragionare non più in termini di singoli empori marittimi e tipologie di trasporto bensì di «riclassificazione e specializzazione dei porti, di trasporti intermodali» e nello stesso tempo di affrontare in modo più moderno la gestione dei porti stessi, l'assetto giuridico e le relazioni tra loro dei diversi soggetti pubblici e privati che operano all'interno degli scali marittimi.

Nè possiamo dimenticare il ruolo importante ma ormai datato che alla gestione dei porti assegna il codice della navigazione.

Il presente disegno di legge vuole affrontare la questione della attribuzione delle aree che, pur appartenendo formalmente al demanio marittimo, di fatto non hanno più alcuna attinenza con l'attività marittimo-portuale vera e propria.

Aree che da tempo e sempre più sono destinate ad una vocazione tipicamente «cittadina» recuperando così un ruolo che le caratterizzò per secoli e che solo la politica centralistica dello Stato sabauda e del Regno di Sardegna prima e le esigenze militari poi affidarono appunto alla gestione statale anziché a quella comunale.

Questa situazione, nel corso degli ultimi decenni, ha determinato la necessità di «inventare» di volta in volta strumenti di gestione di singoli settori dei porti, che

rispondevano alle esigenze di lottizzazione partitica più che a quelle oggettive dei porti stessi, della loro riorganizzazione coinvolgente sia l'assetto territoriale che quello del lavoro.

Del resto, circa il ruolo fondamentale del comune nel rapporto con la gestione dei porti e del litorale si rimanda l'attenzione dei colleghi su quanto avviene nei principali porti del nord Europa.

Per parte nostra intendiamo osservare come sia i più recenti disegni di legge in materia di organizzazione dei porti sia lo stesso decreto-legge n. 409 del 19 ottobre 1992 e lo stesso dibattito che si è svolto nella 8ª Commissione permanente del Senato, non si è posta questa questione di fondo, quasi più per sottovalutazione che per ragioni di merito, e nel caso dei porti ha sostituito i consorzi autonomi, gli enti portuali, le aziende mezzi meccanici, eccetera, con «l'autorità portuale» alla quale demanda, appunto, la gestione del demanio marittimo per conto dello Stato.

Consorzi, enti e aziende hanno svolto un ruolo centralistico per conto dello Stato di cui erano emanazione ed espressione, come una sorta di «prefetture» con poteri anacronistici rispetto alla moderna democrazia nell'amministrare i beni pubblici delle città.

Questo ci porta a proporre la necessità di un coinvolgimento ampio nella gestione del porto, delle diverse componenti pubbliche e private interessate alla sua attività, ma anche l'idea che la realizzazione degli strumenti che garantiscono tale coinvolgimento è altra cosa rispetto alla gestione centralistica dello Stato che vi è stata fino ad ora e deve vedere il comune al centro di tale processo, qualunque soluzione venga adottata.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Vi è inoltre da considerare il fatto che in molti litorali adiacenti ai porti o all'interno dei porti stessi si sono avuti nel tempo interventi e destinazioni di varia natura e con diverse finalità turistiche, commerciali, produttive che pongono riflessioni sull'attualità o meno dell'assetto vigente.

Insomma sono state realizzate opere che hanno una evidente vocazione civile, non legate alla funzione portuale, e quindi tali da doversi affidare all'organismo rappresentativo dello Stato più vicino ai cittadini, e cioè al comune.

Assumendo Genova come esempio, si potrà ragionevolmente proporre, in questa ottica, che l'area Expo e la «fascia di rispetto» di Pegli, Prà, Voltri, l'area della Fiera internazionale e la stessa «Lanterna», simbolo storico internazionale di Genova, siano sdemanializzati, passino alla competenza del comune e godano di una valorizzazione diretta e libera da mediazioni politico-burocratiche che non hanno più senso.

Altrettanto si potrebbe fare per altre strutture dei porti italiani con vantaggi per le popolazioni e gli enti locali.

Richiamiamo, del resto, l'attenzione dei colleghi senatori sul principio autonomistico sancito dall'articolo 5 della Costituzione e la lunga storia della pressione, legittima, degli enti locali nei confronti dello Stato sulla questione del demanio marittimo.

Crediamo che la realtà del Paese sia oggi matura per tale atto nè manchino allo Stato le possibilità di controllare ed evitare, con i suoi mezzi ordinari, che il passaggio delle competenze ai comuni degli spazi che non hanno più una funzione marittima portuale siano oggetto di speculazioni e finalità contrarie agli interessi pubblici.

Già il Consiglio di Stato, con decisione dell'adunanza plenaria del 1° febbraio 1963, affermava il principio che l'assoggettamento alla sola disciplina dello Stato di un bene era legata al sussistere della funzione pubblica portuale del demanio marittimo. Venendo meno questa funzione, tale assoggettamento non ha, a giudizio dei presentatori del presente disegno di legge, più ragione di esistere.

Ricordiamo anche una sentenza, al riguardo, della corte d'appello di Genova del 1952: «...vi sono complessi demaniali, tipici del demanio marittimo e del demanio militare, in cui la pubblica funzione, all'esplicazione della quale essi sono destinati, non soffre limitazioni di sorta...».

La sentenza del Consiglio di Stato dianzi citata fu annullata dalla corte di cassazione: è interessante osservare che la relativa motivazione presuppone una sorta di irresponsabilità da parte dell'ente locale che non ha ragione d'essere: «la destinazione dei beni demaniali marittimi è volta a soddisfare gli interessi pubblici generali della navigazione e del traffico marittimo... la tutela degli interessi pubblici generali alla navigazione e al traffico marittimo è riservata direttamente allo Stato... per cui ogni ingerenza degli organi del comune va senz'altro esclusa».

E tale «irresponsabilità» del comune non ha ragione d'essere tanto più per quegli spazi interni ai porti ma privi ormai di funzioni portuali che è oggetto del presente disegno di legge.

Al contrario dell'opinione che ci pare sia sottesa dalla citata sentenza della corte di cassazione, vogliamo osservare che, proprio per colpa di questa gestione burocratico-centralistica dei porti e delle zone demaniali marittime, le stesse si sono rivelate vere e proprie zone «franche» in cui si è talvolta costruito in dispregio di qualsiasi tutela dell'interesse estetico e urbanistico della città.

Un vasto contenzioso al riguardo è emerso in tutti questi anni; i decreti del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, e 24 luglio 1977, n. 616, dando attuazione all'ordinamento regionale, hanno delegato alle regioni funzioni amministrative dello Stato per parte delle zone demaniali marittime, mentre sia il codice civile all'articolo 822, sia quello della navigazione (articoli 28, 30, eccetera) confermano allo Stato e all'amministrazione della Marina mercantile l'uso del demanio marittimo. Un contenzioso su cui non intendiamo operare ma nel quale, lo ricordiamo, le ragioni di chi vuol mantenere la centralità dello Stato in queste competen-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ze sono ragioni storico-militari ormai superate e, comunque, sempre giustificate dal persistere della destinazione di funzioni marittimo-portuali non attinenti, quindi, alle

aree oggetto del presente disegno di legge, che hanno perso oggettivamente tale ruolo assumendo funzioni esclusivamente civili e urbane.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

**Art. 1.**

1. Tutte le aree e i beni immobili e mobili appartenenti al demanio marittimo statale e affidati in gestione ai consorzi e agli enti e aziende mezzi meccanici non più utilizzati per attività marittimo-portuale sono trasferiti al demanio inalienabile e indisponibile dei comuni delle città portuali interessate entro il 31 dicembre 1994.

**Art. 2.**

1. Il Ministro della marina mercantile, d'intesa con il Ministro della difesa e con il Ministro delle finanze, è incaricato ad emanare, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il decreto attuativo di quanto previsto dall'articolo 1. In tale decreto vengono indicate le aree, i beni immobili e mobili e le modalità di trasferimento degli stessi ai comuni di competenza.

**Art. 3.**

1. La costituzione e l'esistenza di organismi di gestione delle attività presenti nei territori del demanio marittimo oggetto della presente legge che vedano il coinvolgimento comune di soggetti pubblici e privati non contrastano con quanto previsto dall'articolo 2.

**Art. 4.**

1. Il Governo è delegato ad emanare entro il 31 dicembre 1994 i provvedimenti di variazione di bilancio dello Stato che, fatti salvi gli obblighi derivanti dalle attribu-

zioni e competenze dei consorzi, enti e aziende, consentano ai comuni interessati di assumere la proprietà del demanio oggetto della presente legge.

Art. 5.

1. Entro il 31 dicembre 1994 le amministrazioni comunali interessate alla presente legge possono esprimere un organo di gestione delle acquisite proprietà demaniali.

Art. 6.

1. È abrogata ogni norma di legge in contrasto con la presente legge.

Art. 7.

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