

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 757

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MEO, MONTINI, PINTO, GUERRITORE,
FABRIS, INZERILLO, CAPPUZZO, COVELLO, TANI, NAPOLI,
RABINO, DI NUBILA, FOSCHI, PULLI, DI LEMBO, PERINA,
GENOVESE, INNOCENTI e BERNASSOLA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 NOVEMBRE 1992

Disciplina transitoria delle concessioni marittime con
finalità turistico-ricreative

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge, che viene sottoposto al vostro esame e alla vostra approvazione, nasce dalla riscontrata necessità di colmare lacune di natura sostanziale e interpretativa, emerse a seguito di una sempre più frequente ed intensiva utilizzazione del demanio marittimo per il conseguimento di finalità turistiche e ricreative ad uso pubblico.

Trattasi, com'è noto, di una utilizzazione che viene tuttora regolata *unicamente* dall'amministrazione della Marina mercantile, attraverso l'istituto della concessione, con l'incidenza (sempre più pressante e onerosa) dell'Amministrazione delle finanze, per quanto attiene alla misura del canone da corrispondere all'erario e (solo limitatamente) per quanto riguarda la natura demaniale del bene in concessione.

Le difficoltà, le remore, le discrasie, che via via insorgevano, dovendosi adattare alla fattispecie della utilizzazione turistica e ricreativa (ancorchè a carattere pubblico e di fruizione collettiva) i principi che avevano ispirato l'istituto della concessione, regolato dal codice della navigazione del 1942 (che individuò i pubblici usi del mare esclusivamente nella navigazione e nella pesca), si acuirono allorchè, in attuazione della Costituzione repubblicana, con l'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, vennero delegate alle regioni «le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lagunale e fluviale quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative».

Si consideri, inoltre, come l'attuale regime giuridico delle concessioni in parola contrasti con la regolamentazione di altri Paesi europei, in cui la proprietà privata confina direttamente con il mare e nei

quali la densità delle popolazioni, indigene o fluttuanti, è di molto inferiore a quella che si concentra lungo le coste italiane, per attrazione ambientale e di clima.

Sono note le vicissitudini che hanno fatto sì che la delega sia tuttora inoperante, con la conseguenza che tutte le attività della specie considerata, che avrebbero potuto caratterizzare o notevolmente incrementare la vita economica di ampie fasce costiere del Paese, facendo leva sulla naturale loro vocazione, non decollano, compresse, come sono, da una profluvie di disposizioni, spesso contraddittorie.

L'espletamento dell'istruttoria, inerente anche alla più semplice domanda di concessione di un arenile, richiede una quantità incredibile di pareri e, quindi, il decorso di anni.

Il tutto comporta, fra l'altro, una sovrapposizione e, a volte, conflitti di competenze, da cui deriva, ovviamente, un accavallarsi disomogeneo di prescrizioni o di norme di principio contraddittorie, che snaturano, svuotano dei loro contenuti essenziali il provvedimento concessorio.

Si pensi al carattere di precarietà delle concessioni di specie, quasi tutte rilasciate per licenze, rinnovabili anno per anno. Si pensi, soprattutto, alla perenne incertezza sulla misura dei canoni da pagare all'erario, che possono inopinatamente essere aumentati anche di quattro, di sei o nove volte rispetto a canoni precedenti, talvolta ancora in contestazione, ed applicabili, in ogni caso, con efficacia retroattiva.

Addirittura inique appaiono, poi le condizioni di disparità e di assoluto svantaggio in cui opera il titolare di una qualsiasi attività turistica, svolta su suoli demaniali in concessione, rispetto ad altro operatore della stessa categoria, che agisce su terreno privato. Il concessionario, oltre a subire

tutti gli oneri che gravano sugli altri imprenditori, è sottoposto a limitazioni e gravami specifici inerenti alla sua stessa condizione e non usufruisce di alcuno dei benefici che pur gratificano gli altri titolari di attività produttive, in genere, e gli operatori turistici in specie. Ci si riferisce ai lunghi, garantiti periodi di locazione, ai diritti di prelazione, e a tutto quanto prevede la legislazione cosiddetta dell'equo canone a tutela di ogni altra attività imprenditoriale che non sia soggetta al regime concessorio.

Altra gravissima situazione di contraddittorietà emerge dalle posizioni antitetiche in cui vengono a trovarsi Stato e regioni, per esempio in materia di canoni, in quanto l'uno mira a privilegiare gli interessi dell'erario, mentre le altre badano particolarmente al conseguimento di proprie finalità istituzionali, con lo svolgimento delle attività turistiche (spesso fondamentali, se non uniche risorse economiche regionali) che vanno incentivate, finanziate, potenziate con provvedimenti promozionali di vario genere.

In considerazione di quanto si è detto, e in vista dell'incremento dei flussi turistici conseguenti all'apertura delle frontiere europee, si ritiene opportuno disciplinare, con apposita normativa, la consolidata diffusa utilizzazione del demanio marittimo, per finalità turistiche e ricreative, in maniera organica, coordinata e confacente ad un moderno concetto dell'istituto della concessione che, pur salvaguardando i principi della proprietà e della destinazione dei beni pubblici, non sacrifichi oltre certi limiti l'attività di quegli imprenditori che impegnano il proprio lavoro e i propri capitali nella realizzazione di complessi turistici che, oltre tutto, restano di proprietà dello Stato.

Tali complessi, insieme con altri impianti classificati in varie categorie, costituiscono una realtà economica per il Paese, e,

opportunamente inseriti negli ambienti naturali più idonei per un salutare impiego del tempo libero, soddisfano appieno i più vari e diffusi interessi della collettività. Opportunamente utilizzate dagli stessi concessionari nei periodi che precedono e seguono la tradizionale stagione estiva, le spiagge italiane possono svolgere anche una loro funzione di veri polmoni di ampio respiro per i limitrofi centri urbani sempre più congestionati, ospitando mostre, mercati, convegni, o, più semplicemente, momenti di piacevole sosta nel mite clima mediterraneo. È necessario, quindi, attuare una politica che orienti e disciplini gli sforzi della imprenditoria privata verso una utilizzazione dei litorali che, assicurandone l'uso collettivo turistico e ricreativo, ne privilegi la naturale loro vocazione, e ne programmi e garantisca un ordinato sviluppo, nel contesto delle programmazioni regionali.

In questa ottica si sottopone alla approvazione del Senato il disegno di legge in esame, così articolato:

con l'articolo 1 si indicano le finalità della legge e i limiti di applicabilità delle norme in essa contenute;

l'articolo 2 fissa i limiti temporali di efficacia della legge e prevede la istituzione di una Commissione consultiva, che lavora *a latere* dell'Autorità marittima, competente al rilascio delle concessioni di specie. Il comma 5 di tale articolo detta, infine, alcune norme procedurali;

con l'articolo 3 si è inteso emanare un provvedimento di giustizia ed equitativo, onde attenuare le situazioni di disparità di trattamento che sempre più si evidenziano a danno dei titolari di imprese produttive che operano in aree demaniali marittime, rispetto ad altri imprenditori che operano altrove, sullo stesso territorio nazionale;

l'articolo 4 contiene disposizioni transitorie e di attuazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità della legge)

1. La presente legge regola il rilascio e la rinnovazione delle concessioni dei beni del demanio marittimo destinati o da destinare all'organizzazione, all'esercizio o alla gestione dei servizi necessari ad un ordinato e appropriato svolgimento di attività turistiche o ricreative ad uso pubblico.

Art. 2.

*(Limiti temporali di applicazione -
Commissioni consultive)*

1. Le norme contenute nella presente legge hanno efficacia fino a quando, in ciascuna regione, sarà esercitata la delega di cui all'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, in conformità delle direttive che saranno impartite a norma dell'articolo 4, ultimo comma, dello stesso decreto.

2. Fino al verificarsi delle condizioni di cui al comma 1, le concessioni finalizzate all'utilizzazione turistica o ricreativa dei beni demaniali marittimi di cui all'articolo 1, anche se riferite ad atti scaduti o in scadenza, sono assentite, o rinnovate adottando le procedure stabilite negli articoli 3 e 4, dal Capo del Compartimento marittimo, con licenza di durata fino a quindici anni, ad operatori turistici, singoli o consociati, che ne facciano richiesta, e che siano iscritti nella sezione speciale del registro istituito ai sensi della legge 11 giugno 1971, n. 426. Sono esentati dalla iscrizione i titolari di concessioni in corso di validità, anche in occasione delle loro rinnovazioni.

3. Le concessioni di durata superiore a quindici anni restano di competenza del Ministro della marina mercantile, di con-

certo con il Ministro del turismo e dello spettacolo.

4. Ai fini della presente legge sono regolabili con licenza anche quelle concessioni di beni demaniali sui quali sono stati o sono realizzati manufatti definibili di facile rimozione secondo le vigenti disposizioni.

5. Le concessioni di cui ai commi da 1 a 4 sono assentite previa acquisizione del motivato parere, obbligatorio e non vincolante, espresso da una Commissione presieduta dal Capo del Compartimento marittimo e composta, con riferimento alla loro competenza territoriale in relazione all'ubicazione dei beni demaniali interessati, da:

- a) l'assessore regionale del turismo;
- b) l'intendente di finanza;
- c) il sindaco;
- d) il direttore del Genio civile per le opere marittime;
- e) tre rappresentanti delle associazioni regionali di categoria, appartenenti alle organizzazioni nazionali più rappresentative nel settore turistico dei concessionari demaniali marittimi.

6. Ciascun membro della Commissione può farsi rappresentare, nelle singole riunioni, da persona a ciò preventivamente delegata dallo stesso ente o organizzazione.

7. I pareri dei singoli partecipati alle riunioni, con le relative motivazioni, vengono registrati a verbale come parere espresso dall'ente di appartenenza.

8. La data, il luogo e l'oggetto di ciascuna convocazione vengono concordati, di volta in volta, tra il Capo del compartimento e l'assessore regionale al turismo.

9. La Commissione si riunisce almeno quattro volte all'anno per un periodico esame della gestione delle coste sotto il profilo della utilizzazione, in generale, del demanio marittimo. Per le finalità di cui alla presente legge, si riunisce per esprimere i pareri di cui al comma 5, ed ogni volta che dovranno essere adottati provvedimenti in merito agli argomenti previsti dal codice della navigazione ed al relativo regolamen-

to di esecuzione, allorchè i provvedimenti stessi interessino o possano interessare l'utilizzazione turistica, del demanio, ovvero possano comunque influenzare lo sviluppo turistico costiero.

Art. 3.

*(Revoca. Diniego di rinnovo.
Indennità)*

1. Qualora alla revoca di una concessione, pronunciata ai sensi dell'articolo 42 del Codice della navigazione, faccia seguito, entro tre anni dalla pronuncia, altra concessione in favore di nuovo soggetto imprenditoriale, al precedente concessionario, oltre l'indennizzo previsto dal quarto comma del predetto articolo 42, spetta un'indennità di avviamento, da porsi a carico del titolare della nuova concessione, equamente determinabile, caso per caso, dalla Commissione di cui all'articolo 2 della presente legge, integrata da un membro esperto, designato dalla presidenza della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura competente per territorio.

2. Con l'adozione della medesima procedura di cui al comma 1, uguale indennizzo e la stessa indennità vanno corrisposte al concessionario, per preferenza accordata a nuovo soggetto a norma dell'articolo 37 del codice della navigazione.

3. Alla scadenza delle licenze la concessione viene rinnovata a favore del precedente titolare che ne faccia richiesta, senza formalità di istruttoria.

Art. 4.

(Norme transitorie)

1. Sono abrogate le norme del codice della navigazione e del relativo regolamento ed ogni altra disposizione che sia in contrasto con le disposizioni di cui alla presente legge.

2. Con decreto del Ministro della marina mercantile, da emanarsi di concerto con il Ministero del turismo, entro sessanta giorni

dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono dettate le norme di attuazione della legge stessa.

3. Con lo stesso decreto di cui al comma 2 è disciplinato lo svolgimento dei servizi e attività complementari che vengono effettuati nell'ambito di una medesima concessione e delle quali il concessionario rimane unico responsabile nei confronti della pubblica amministrazione concedente, ancorchè tali servizi e attività facciano capo ad autorizzazioni rilasciate a terzi da amministrazioni diverse da quella marittima.