

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1178

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro della marina mercantile**

(TESINI)

di concerto col **Ministro dell'ambiente**

(SPINI)

e col **Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie  
e per gli affari regionali**

(CIAURRO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 APRILE 1993

---

Disciplina degli approdi turistici

---

**INDICE**

Relazione .....	Pag.	3
Disegno di legge .....	»	6

ONOREVOLI SENATORI. - È a tutti nota la grande rilevanza sociale, economica ed occupazionale della nautica da diporto, da tempo non più limitata ad un fenomeno di élite, ed ormai diretta, nel suo crescente sviluppo, verso bacini di utenza sempre meno esclusivi.

Purtroppo, a questa univoca tendenza espansiva non corrispondono adeguate strutture ricettive, sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo, attesa anche la peculiarità delle esigenze collegate al diporto nautico, non superiori ma comunque diverse rispetto alle altre attività marinare.

Non mancherebbero peraltro potenziali investimenti in questo settore, tuttavia un grave ostacolo al riguardo è stata l'incertezza del quadro normativo vigente, sprovvisto di un corpus specificamente preordinato a regolare le iniziative concessorie afferenti alla portualità turistica.

Il presente disegno di legge intende rimuovere il vuoto normativo sopra delineato, attraverso disposizioni che possano agevolare l'iniziativa privata, garantendone peraltro una proficua conversione a vantaggio della numerosa utenza di settore.

La fattispecie regolata dal disegno di legge riguarda in particolare l'approdo turistico, la cui accezione si è inteso limitare al complesso di opere di rilevante entità destinate, in via autonoma e unitaria, alla ricezione della nautica da diporto in regime di concessione demaniale marittima, in ciò distinguendosi da ogni altra ipotesi in cui eventuali strutture ricettive accedano all'interno di porti pubblici.

La distinzione assume particolare rilievo, in quanto solo nei confronti di strutture ricettive munite di autonomia strutturale e funzionale possono applicarsi regole di gestione agili ed innovative rispetto a quelle

più rigide e pubblicistiche che necessariamente presidiano gli ambiti portuali.

L'estraneità al regime dei porti per gli approdi turistici risolve in senso favorevole la *vexata quaestio* circa la delegabilità alle regioni delle connesse funzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ed in questo senso viene prevista una attuazione della delega anticipata ed indipendente rispetto alla formazione degli elenchi delle aree di preminente interesse nazionale, senza peraltro poter prescindere da pianificazioni regionali - adottate ed approvate con procedure acceleratorie ed ove del caso surrogatorie - mirate a localizzare le zone costiere idonee verso iniziative del settore.

Sempre in conformità all'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 - che esclude dalla delega le funzioni in materia di navigazione marittima - sono comunque previste dirette ingerenze statuali anche di tipo rescissorio sull'andamento degli approdi turistici, ove dalla gestione degli stessi possano emergere pericoli per la navigazione o per la sicurezza degli ormeggi.

Quanto al regime concessorio - che come detto regola la realizzazione e la gestione dell'approdo turistico - le innovazioni del disegno di legge riguardano aspetti procedurali e sostanziali: i primi collegati al più rapido svolgimento delle previste fasi istruttorie, attraverso un utilizzo della conferenza di servizi *ex lege* 7 agosto 1990, n. 241, esteso anche ad amministrazioni consultive (già interessate da procedure acceleratorie, ma esterne alla conferenza).

La regola dell'unanimità come requisito di esistenza di una determinazione concordata viene inoltre limitata alle sole ammini-

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

strazioni partecipanti (attive o consultive), il cui assenso vincola e subordina la vicenda amministrativa su cui deliberare (amministrazioni attive che intervengono con apporti costitutivi quali intese, concerti, autorizzazioni, eccetera, ovvero amministrazioni consultive titolari di pareri vincolanti).

Gli esiti semplificatori delle determinazioni concordate conclusive del procedimento risultano inoltre potenziati con il richiamo *quoad effectum* all'articolo 27 della legge n. 142 del 1990, che prevede un'approvazione regionale sostitutiva di intese Stato-regione e di varianti di strumenti urbanistici.

Sul piano sostanziale, a favore delle iniziative per approdi turistici, sono previste agevolazioni in ordine al regime dominicale delle opere realizzate, disponendosi che trasformazioni strutturali e funzionali di aree originariamente private, conseguenti alla realizzazione degli approdi, non potranno mai comportare effetti ablatori nel patrimonio di chi le ha costruite, in deroga all'articolo 28 del codice della navigazione: il particolare riferimento è agli approdi da realizzare mediante escavo di terreni retrostanti la costa, da incentivare in considerazione del più morbido impatto di tale struttura nel contesto ambientale in cui si inserisce.

Altro elemento di novità del disegno di legge riguarda la previsione di un responsabile di approdo, per una più rigorosa disciplina delle attività che si svolgono all'interno dell'approdo medesimo.

Passando all'analisi del testo, si espongono gli elementi salienti dei singoli articoli.

Con l'articolo 1 vengono enunciate le finalità della legge, le quali attengono alla formulazione di una disciplina di settore intesa a favorire lo sviluppo di iniziative, mediante impiego di capitale privato, per la costruzione di una efficiente e razionale rete di approdi turistici, con la previsione di procedure semplificate ed accelerate per l'adeguamento degli strumenti di disciplina territoriale ed urbanistica e per la instaurazione degli occorrenti rapporti concessori relativi alla utilizzazione delle aree demaniali marittime.

L'articolo 2 definisce l'approdo turistico come entità del tutto distinta dal porto, risolvendo in termini di diritto positivo tutte le incongruità normative e le perplessità interpretative dell'ordinamento vigente. Questo, infatti, essendo basato su di una nozione e su di una classificazione dei porti elaborata esclusivamente in riferimento alla disciplina delle opere pubbliche portuali, appare del tutto inadeguato rispetto alla esigenza di enucleare una disciplina giuridica ed amministrativa dell'approdo turistico, costruito da privati per soddisfare esigenze del tutto nuove e diverse rispetto alle finalità commerciali e di difesa militare che caratterizzano i porti pubblici.

Elemento caratterizzante dell'approdo turistico è l'essere esso costituito da un complesso di opere di rilevante entità destinate all'ormeggio, al ricovero e all'assistenza in favore della nautica da diporto, realizzate in siti del tutto distinti rispetto alle strutture dei porti pubblici, in regime di concessione demaniale marittima.

L'articolo 3 attua il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative relative alla gestione del demanio marittimo, relativamente agli approdi turistici, già previsto dall'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e non ancora attuato per difficoltà insorte in fase delle previste intese con le singole regioni per la individuazione dei beni da escludere dal trasferimento.

Con la enucleazione dell'approdo turistico dalla nozione generale di porto, viene risolto un dubbio interpretativo insorto in sede di interpretazione del predetto articolo 59, il quale, mentre per un verso prevede una delega di carattere generale per le utilizzazioni turistiche, per altro verso prevede la esclusione della delega per i porti.

Le ulteriori disposizioni dell'articolo 3 e quelle degli articoli 4 e 5 fissano adempimenti e procedure per la formazione e l'approvazione dei piani regionali di localizzazione degli approdi turistici, i quali devono tener conto delle specifiche esigenze anche di sicurezza della navigazione da diporto, della morfologia del territorio, dei

programmi di sviluppo turistico, delle esigenze dei centri urbani e delle attività costiere.

Per la redazione e l'approvazione dei piani è prevista l'applicazione dei recenti principi introdotti con la citata legge n. 241 del 1990, integrati nei termini illustrati nella parte generale della relazione.

L'espressa previsione della necessità di assenso da parte dell'amministrazione marittima deriva dal fatto che nella vigente disciplina mancano principi che determinino la partecipazione della stessa alle attività di gestione del demanio marittimo, in quanto autorità procedente.

L'articolo 6 determina le procedure per la presentazione delle istanze di concessione demaniale marittima per la costruzione degli approdi turistici, per l'esame delle stesse e per l'adozione dei conseguenti provvedimenti concessori, con la previsione di forme di pubblicazioni delle istanze acquisite e ritenute ammissibili rispondenti anche alla normativa comunitaria.

Per l'adozione dei conseguenti provvedimenti è previsto il ricorso alle particolari procedure di cui all'articolo 4.

L'articolo 7 disciplina il rilascio dell'atto di concessione demaniale marittima, con la previsione di una durata fino ad un massimo di sessanta anni.

Il 20 per cento degli importi dei canoni riscossi è devoluto alla regione.

Gli importi annui dei canoni dovuti possono essere ridotti in misura massima del 50 per cento, durante il periodo di costruzione delle opere costituenti l'approdo fino a quando non possa avere inizio la utilizzazione economica delle stesse e, comunque, per un periodo non superiore a tre anni.

L'articolo 8 fissa il principio della non acquisibilità al demanio marittimo delle aree non aventi tale qualificazione giuridica e delle opere sulle stesse erette in base al titolo concessorio, anche se le stesse abbiano assunto caratteristiche tali da poter essere ricondotte in talune delle categorie dei beni demaniali marittimi.

L'articolo 9 dispone in merito all'esercizio delle attività di polizia marittima e

demaniale per gli approdi turistici, di competenza dell'autorità marittima.

Inoltre, mentre viene salvaguardata la competenza delegata della regione per quanto attiene anche all'esercizio della potestà di dichiarare la decadenza dalla concessione per le inadempienze previste dall'articolo 47 del codice della navigazione, in funzione delle permanenti e rilevanti attribuzioni dell'amministrazione marittima in tema di sicurezza dell'approdo, sono devolute a quest'ultima specifiche competenze per l'adozione di provvedimenti di intimazione e sanzionatori, fino alla dichiarazione di decadenza, in caso di inottemperanza che incida sulle predette garanzie di sicurezza.

L'articolo 10 prevede che le attività tecniche ed operative dell'approdo facciano capo ad un preposto del concessionario, definito quale responsabile dell'approdo turistico, la cui nomina deve essere notificata all'autorità marittima, la quale ha facoltà di vigilare sullo svolgimento dei compiti allo stesso affidati.

Si prevede la emanazione, da parte del Ministro della marina mercantile, di disposizioni regolamentari per la determinazione dei requisiti che devono essere posseduti dal preposto e per la definizione dei compiti affidati alla sua responsabilità.

Con l'articolo 11 vengono regolati, con norme transitorie, i procedimenti già in corso prima della data di entrata in vigore della legge, facendo salva la validità dei rapporti già perfezionatisi prima di tale data.

Per le istruttorie in corso alla stessa data si dispone che restino validi gli atti istruttori già compiuti ed i supporti istruttori già acquisiti, mentre la successiva istruttoria e l'adozione dei successivi provvedimenti saranno regolati dalla nuova legge.

Si prevede, inoltre, che le regioni regolino l'attribuzione ai propri organi delle competenze relative allo svolgimento delle attività amministrative delegate.

Con il comma 4 dell'articolo 11 si conferma la validità delle norme generali relative alla disciplina del demanio marittimo per tutto quanto non sia diversamente disciplinato con la legge sopravveniente.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Finalità della legge)*

1. La presente legge definisce i principi fondamentali e le norme procedurali in materia di approdi turistici, allo scopo di favorire e di garantire l'ordinato e sicuro esercizio della navigazione da diporto, nel rispetto delle esigenze di tutela ambientale.

## Art. 2.

*(Definizione di approdo turistico)*

1. Ai fini della presente legge, sono approdi turistici esclusivamente quei complessi di opere di rilevante entità realizzati al di fuori dei porti, in regime di concessione demaniale marittima, per l'ormeggio ed il ricovero delle unità da diporto.

## Art. 3.

*(Funzioni amministrative delegate e piano di localizzazione)*

1. Ai sensi dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, sono delegate alle regioni le funzioni amministrative in materia di approdi turistici.

2. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni, nell'ambito del territorio costiero di rispettiva competenza, adottano il piano di localizzazione degli approdi turistici nel rispetto dei piani di coordinamento territoriale, dei piani urbanistici, nonché delle norme di tutela della legge 31 dicembre 1982, n. 979, e successive modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, e della legge 6 dicembre 1991, n. 394. Qualora le regioni alla

scadenza del predetto termine non abbiano provveduto agli adempimenti di cui al presente comma e non vi provvedano entro un ulteriore termine di novanta giorni dalla data di ricezione di formale invito da parte del Ministro della marina mercantile, il piano può essere adottato dal Ministro della marina mercantile, di concerto con i Ministri dell'ambiente e del turismo e dello spettacolo, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

3. La localizzazione di cui al comma 2 è determinata in relazione alle esigenze della navigazione da diporto, alla morfologia del territorio, alle esigenze di tutela ambientale, ai programmi di sviluppo turistico delle zone retrostanti, nonché all'importanza dei centri abitati vicini.

4. Il piano, una volta adottato, è trasmesso al Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, il quale, entro trenta giorni dalla ricezione, ai sensi dell'articolo 19, comma 1, lettere *f)* e *p)*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, predispone gli atti e convoca la conferenza dei servizi indicata nel comma 5, per acquisire il consenso delle Amministrazioni statali di cui al medesimo comma.

5. La conferenza è composta da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, che la presiede, nonché da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri del turismo e dello spettacolo, delle finanze, della difesa, della marina mercantile e dell'ambiente. Il consenso unanime delle Amministrazioni intervenute tiene luogo dell'approvazione del piano.

6. Il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri e le singole regioni interessate provvedono alla pubblicazione dei piani approvati, in conformità alle vigenti normative comunitarie, al fine di assicurarne la massima diffusione.

7. L'identificazione delle aree di preminente interesse nazionale, prevista dall'articolo 59, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ove non ancora formalmente effettuata alla data di entrata in vigore della presente legge, non può riguardare zone previste nei piani di localizzazione degli approdi turistici approva-

ti ai sensi del comma 5, se non previa modifica dei piani medesimi a mezzo delle stesse procedure di adozione e di approvazione, salvo quanto previsto dal comma 8.

8. La modifica dei piani di localizzazione degli approdi turistici per sopraggiunte esigenze di preminente interesse nazionale in relazione alla sicurezza dello Stato, è effettuata ai sensi dell'articolo 59, secondo comma, secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

#### Art. 4.

##### *(Conferenza)*

1. Nella materia disciplinata dagli articoli 6 e seguenti, per il più rapido svolgimento delle occorrenti fasi istruttorie, il presidente della regione può convocare una conferenza composta dai rappresentanti di tutte le Amministrazioni pubbliche interessate, nonché degli organi ed enti deputati ad esprimere pareri e valutazioni tecniche.

2. Ai fini dell'adozione di determinazioni nelle conferenze di cui al comma 1, deve essere acquisito l'assenso del Ministero della marina mercantile, del Ministero delle finanze e di tutti le Amministrazioni per le quali la legge preveda la partecipazione a intese o concerti, il rilascio di nulla osta, comunque denominati, e l'espressione di pareri vincolanti. In ogni altro caso, il presidente della regione può prescindere dall'avviso negativo espresso in sede di conferenza.

3. Le determinazioni di cui al comma 2, ove abbiano natura conclusiva del procedimento, sono approvate con atto del presidente della regione, con gli effetti di cui all'articolo 27, commi 4, 5, e 6, della legge 8 giugno 1990, n. 142.

#### Art. 5.

##### *(Regole acceleratorie)*

1. L'articolo 14, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, trova applicazione, per

la conferenza indetta ai sensi dell'articolo 4, anche nei confronti di enti od organi, partecipanti alla conferenza stessa, deputati ad esprimere valutazioni tecniche, ove non siano preposti alla tutela ambientale paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.

Art. 6.

*(Procedimento di concessione)*

1. Le domande di concessione demaniale marittima per approdi turistici sono presentate alla competente regione, corredate dai relativi progetti ed elaborati tecnici, nonché da uno studio sull'impatto ambientale.

2. Sulla istanza concessoria si pronuncia il presidente della regione a seguito di un vaglio preliminare circa la compatibilità dell'iniziativa con i piani di localizzazione regionali previsti dall'articolo 3.

3. Al giudizio di ammissibilità di cui al comma 2 segue la pubblicazione dell'istanza, ai sensi della vigente normativa comunitaria, con l'apposizione di un congruo termine entro il quale chi vi abbia interesse può presentare opposizioni od osservazioni, ovvero proporre domanda in concorrenza.

4. Scaduto il termine di cui al comma 3, la conferenza prevista dall'articolo 4 risolve eventuali opposizioni ed individua, ove ne ravvisi l'idoneità, l'iniziativa cui attribuire la preferenza, fissando il relativo canone concessorio.

5. La determinazione concordata ai sensi del comma 4, previa positiva valutazione di impatto ambientale del progetto secondo le procedure vigenti ad opera dei competenti organi regionali, è sottoposta ad approvazione formale del presidente della regione, con gli effetti di cui al comma 3, dell'articolo 4.

6. La regione provvede con propria legge a definire le procedure per la valutazione di impatto ambientale dei progetti, in conformità ai principi fissati dalla direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985.

## Art. 7.

*(Atto di concessione)*

1. In conformità alla determinazione concordata di cui al comma 5 dell'articolo 6, il presidente della regione stipula con il soggetto interessato apposito atto di concessione, nel quale sono stabiliti l'entità del canone, secondo la normativa e le procedure previste, le modalità di esecuzione delle opere, di gestione dell'approdo e di tutti i servizi, la durata del rapporto concessorio non superiore ad anni sessanta in relazione all'entità degli investimenti, nonché il numero degli accosti da riservare alle esigenze della sicurezza della navigazione.

2. Il 20 per cento del canone di concessione è devoluto alla regione competente.

3. Durante il periodo di realizzazione delle opere costituenti l'approdo turistico, il canone può essere ridotto per un periodo fino a tre anni, in misura non superiore alla metà, fintanto che non vi sia una utilizzazione lucrativa, anche parziale, della concessione.

## Art. 8.

*(Regime giuridico delle opere)*

1. In deroga agli articoli 28 e 49 del codice della navigazione, non sono acquisite o acquisibili allo Stato quelle opere che, seppure comprese nel perimetro dell'approdo turistico definito con l'atto di concessione, insistono su aree non demaniali o non patrimoniali dello Stato; queste conservano la loro preesistente natura giuridica, indipendentemente dalle trasformazioni strutturali e funzionali dei luoghi conseguenti ai lavori di costruzione dell'approdo e dalla libera e permanente comunicazione con il mare.

2. Ove alla scadenza della concessione siano presentate domande in concorrenza, si procede ai sensi del comma 4 dell'articolo 6.

## Art. 9.

*(Competenze dell'Amministrazione  
marittima)*

1. L'approdo turistico, anche quando situato soltanto in parte entro i confini del demanio marittimo, è sottoposto ai poteri di polizia dell'autorità marittima ed alle disposizioni da essa adottate in proposito, ai sensi del primo comma numero 10, dell'articolo 59 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328.

2. Salve le attribuzioni di cui al comma 1, il capo del circondario marittimo segnala al Ministro della marina mercantile ed alla regione competente eventuali infrazioni nella gestione tecnico-nautica dell'approdo turistico.

3. Ove dalle segnalate infrazioni di cui al comma 2 emerga un pericolo per la sicurezza della navigazione e degli ormeggi il Ministro della marina mercantile può promuovere formale procedura di contestazione degli addebiti.

4. Se risultano accertate almeno in parte le contestazioni oggetto degli addebiti o se comunque emerge dalla gestione dell'approdo un pericolo per la sicurezza della navigazione e degli ormeggi, il Ministro della marina mercantile ordina al concessionario di adottare, entro un termine stabilito, le misure atte a garantire o ripristinare la sicurezza dell'approdo e delle relative adiacenze; in caso di accertata inottemperanza, il Ministro della marina mercantile può procedere alla dichiarazione di decadenza dalla concessione.

5. Negli altri casi di inottemperanza agli obblighi nascenti dal rapporto concessorio, procede la regione ai sensi dell'articolo 47 del codice della navigazione.

## Art. 10.

*(Responsabile di approdo turistico)*

1. Alle attività tecniche ed operative, che si svolgono nell'approdo turistico, è prepo-

sto il responsabile di approdo turistico, nominato dal concessionario sulla base dei requisiti di cui al comma 2.

2. Il Ministro della marina mercantile, con proprio decreto da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, stabilisce i requisiti per la nomina a responsabile di approdo turistico, definendone i relativi compiti.

3. Il concessionario comunica all'autorità marittima le generalità del responsabile di approdo, il quale attesta il possesso dei requisiti di nomina, a mezzo di dichiarazione sostitutiva di atto notorio, ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni.

#### Art. 11.

##### *(Disposizioni transitorie e finali)*

1. Restano comunque salvi i rapporti derivanti da concessioni od atti di anticipata occupazione assentiti prima della data di entrata in vigore della presente legge.

2. Per le domande di concessione prodotte anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, restano salvi gli atti istruttori già compiuti o acquisiti alla stessa data; gli ulteriori atti istruttori e la disciplina dell'atto di concessione sono regolati dalla presente legge.

3. Le regioni provvedono a regolare la competenza dei propri organi per l'esercizio delle funzioni delegate, in conformità ai rispettivi statuti.

4. Per quanto non diversamente disposto dalla presente legge, si applicano le disposizioni del codice della navigazione, del relativo regolamento di esecuzione e di altre leggi o regolamenti attinenti alla disciplina del demanio marittimo.