

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori TOGNI e PIERACCINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 GIUGNO 1969

#### Nuova disciplina degli arenili destinati ad uso balneare e turistico

ONOREVOLI SENATORI. — Il problema di una nuova disciplina del demanio marittimo, con particolare riguardo agli arenili destinati ad uso balneare è, non da oggi, di viva attualità ed ha già formato oggetto di studi e di iniziative, sia in sede parlamentare che ministeriale. Esso costituisce un punto di acuta emergenza del distacco fra disciplina normativa, che è rimasta ferma, e realtà, economica e sociale, che si è profondamente modificata.

Per antica tradizione, la fascia costiera confinante col mare appartiene allo Stato, e fa parte del demanio. Ciò significa che essa è prioritariamente destinata alla tutela di pubblici interessi e ad usi collettivi e che, di conseguenza, la sua concessione in uso a singoli per interesse privato ha istituzionalmente carattere eccezionale e precario.

Un tale assetto giuridico può stupire il profano il quale percorra i lungomare italiani e constati la presenza, per chilometri e chilometri, di attrezzature balneari che hanno tutta l'aria della stabilità e che, del resto, da decenni costituiscono parte integrante del nostro paesaggio costiero. Ma questa stabilità — innegabile e concretissima — poggia nondimeno su un fondamento giuridico fra i più fragili. I nostri

stabilimenti balneari e, in genere, le attrezzature turistiche collocate sulle spiagge demaniali vivono sulla base di licenze annuali che, giuridicamente, potrebbero ogni anno non essere rinnovate, con smobilizzo ovvero acquisizione da parte dello Stato di tutte le opere.

Un simile evento non è facile a verificarsi in concreto, nè se ne hanno esempi numerosi negli anni passati. Ciò dimostra però due cose di estrema importanza. Da un lato, evidentemente, le ragioni di pubblico interesse che avevano indotto a configurare l'uso balneare delle spiagge come eccezionale e precario si sono rivelate prive di consistenza. Si trattava — com'è noto — della difesa del mare e della difesa militare rispetto alle quali non si è dimostrata in alcun modo necessaria la permanente disponibilità degli arenili da parte dell'Amministrazione. Dall'altro lato, l'Amministrazione medesima ha altrettanto evidentemente recepito le esigenze di una razionale organizzazione balneare e turistica, che richiede impegno di capitali e professionalizzazione di attività inimmaginabili per periodi di tempo annuali. Si è avuto anzi, a questo proposito, qualcosa di più. Si è constatato cioè che le attrezzature balneari, lungi dal

porsi in potenziale conflitto con la tutela dei pubblici interessi connessi alle spiagge demaniali, hanno finito per divenire strumentali alla tutela delle nuove e più effettive finalità pubblicistiche perseguibili attraverso le spiagge; ci riferiamo, ovviamente, alle finalità turistiche, intese sia in termini di valorizzazione e sfruttamento economico del patrimonio naturale, sia in termini di attuazione del diritto alle ferie e del diritto alla salute dei cittadini.

Tutto questo non è rimasto senza conseguenze sull'assetto istituzionale della materia. I concessionari si considerano titolari di vere e proprie aziende, che trasferiscono con atti tra vivi come per successione, che assoggettano a ipoteche e così via. I giudici, a loro volta, hanno preso atto dell'evoluzione intervenuta ed hanno fatto ricorso, per spiegarla, ai caratteri del diritto di superficie, proprio per superare quella precaria annualità delle licenze che la realtà va re-spingendo in modo sempre più evidente.

Occorre a questo punto che lo stesso legislatore prenda atto della nuova realtà e senza nulla sacrificare del pubblico interesse dia il necessario fondamento istituzionale alla buona volontà dell'Amministrazione, all'acume dei giudici, al paziente ottimismo dei concessionari, i quali, alla fin fine, continuano ad investire il proprio danaro e il loro stesso avvenire in attività che lo Stato, volendo, potrebbe interrompere senza motivo in ogni momento.

Prendere atto della realtà non significa rovesciare del tutto la normativa attuale e rinunciare quindi alle positive ed utili garanzie che in essa ancora si rinvergono. Non significa, in altre parole, rinunciare alla demanialità degli arenili, sol perchè l'uso di questi a fini balneari e turistici è diventato normale. Non è opportuno arrivare alla sdemanializzazione perchè così facendo si andrebbe contro ad una tradizione ormai salda, perchè la proprietà pubblica è sempre il modo migliore di assicurare usi non contrastanti col pubblico interesse, perchè, infine, la destinazione a stabilimenti balneari non è in fondo una destinazione privata, ma — come si diceva — risponde essa stessa a finalità pubblicistiche e ben può

configurarsi, quindi, non come deroga, ma come attuazione positiva del regime di demanialità.

Il modo più equilibrato di risolvere il problema è quello di ampliare e irrobustire le indicazioni già fornite dalla giurisprudenza, la quale ha ben avvertito che il regime pubblicistico della proprietà ben può convivere con discipline dell'uso più articolate di quelle tradizionali.

La soluzione accolta dalla presente iniziativa e sottoposta all'attenzione del Parlamento è quella che consente di trasformare le attuali concessioni-licenza in diritti di superficie, rinnovabili, di durata trentennale. È una soluzione che presenta aspetti palesemente derogatori rispetto al regime comune dei beni demaniali ma non dovremmo arrestarci di fronte a un peccato di asimmetria se questo è, allo stesso tempo, un pregio in termini di aderenza legislativa all'evoluzione economico-sociale e di adeguato contemperamento degli interessi pubblici e privati; tanto più che, non soltanto si consolida semplicemente quanto è accaduto negli anni trascorsi, ma ci si riferisce a beni, gli arenili, che non sempre sono interamente demaniali, nonostante, per semplicità, si consideri uniformemente vigente il regime di concessione, evitando così gli ardui problemi della delimitazione.

La costa rimane — per la parte in cui lo è — demaniale e su di essa sono ammissibili perciò i soli diritti di superficie previsti dalla legge. Nel contempo però la previsione di tali diritti dà ai privati una garanzia sufficiente in ordine alla professionalità e all'impegno anche finanziario delle loro attività. In questo modo, pertanto, si dà tranquillità ai gestori degli stabilimenti e si conserva allo Stato il potere di prevenire qualsiasi pericolo al pubblico uso del mare e di evitare che delle spiagge si finisca per servirsi a fini esclusivamente privati.

Sulla base di questi indirizzi, l'iniziativa che qui si propone prevede appunto, all'articolo 1, che sui tratti di costa compresi fra lido del mare e terraferma possano essere costituiti diritti di superficie per la costruzione e l'esercizio di stabilimenti e impianti ad uso balneare e turistico. Si pre-

cisa altresì che nei relativi contratti dovrà stabilirsi che le aree non possono essere recintate e che dovranno restar salvi l'accesso al lido demaniale e il pubblico uso del mare.

Il disegno di legge prevede che al nuovo regime possano convertirsi tutte le licenze attuali. Ma stabilisce anche che da queste si decade automaticamente se ci si rifiuta di divenire superficiali (art. 4). Questa disposizione — che può suonare indubbiamente sgradita a taluni concessionari — sembra tuttavia essenziale per garantire quella uniformità di regime che sola può cancellare le incertezze e le confusioni attuali. Va detto, al riguardo, che proprio per evitare disagi anche e soprattutto finanziari al momento del trapasso, si è previsto che il corrispettivo a favore dello Stato possa essere versato in rate annuali (art. 2), con un meccanismo quindi non dissimile da quello concernente l'attuale versamento dei canoni di concessione. Si noti, infine, che al concessionario il quale si sottragga al nuovo regime e quindi decada è assicurata comunque la massima tutela attraverso la previsione di un congruo indennizzo per le opere che lascia, da calcolarsi tenendo conto del valore venale di queste ultime (de-tratto l'ammortamento) e dell'eventuale in-

cremento di valore che esse abbiano conferito alla zona (art. 4).

Dal punto di vista procedurale, proprio perchè si tratta soltanto di sanzionare uno stato di fatto largamente consolidato, si è ritenuto di ispirarsi ai criteri del massimo decentramento e della massima semplicità. I contratti di superficie sono affidati alla competenza del direttore marittimo, lasciando al Ministro facoltà di avocazione per quelli di importo superiore a lire 100 milioni. Per la determinazione del corrispettivo ci si è rifatti al procedimento oggi vigente in tema di fissazione del canone di concessione (procedimento già collaudato) e si è aggiunta la facoltà per il privato di ricorrere al giudice qualora il corrispettivo fissato in sede amministrativa non lo soddisfi (art. 2).

Onorevoli senatori! La presente iniziativa vuole rappresentare la presa di coscienza di una realtà nuova ed essere, allo stesso tempo, un equilibrato atto di giustizia verso una categoria di operatori economici ai quali l'economia nazionale è debitrice e che ancor più potranno fare per essa se li porremo nelle necessarie condizioni di tranquillità. La affidiamo alla vostra sensibilità, certi che la vorrete condurre sollecitamente all'approvazione parlamentare.

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

Sui tratti di costa compresi fra lido del mare e terraferma, comunque appartenenti allo Stato e non più destinati al pubblico uso del mare, possono essere costituiti diritti di superficie, con durata non superiore a 30 anni, per la costruzione e l'esercizio di stabilimenti o impianti ad uso balneare e turistico.

Nei relativi contratti dovrà stabilirsi che le aree non possono essere recintate e che sono fatti salvi l'accesso al lido demaniale e il pubblico uso del mare.

## Art. 2.

I contratti di cui al precedente articolo sono di competenza del direttore marittimo. Quando il relativo importo supera il valore di lire 100 milioni, il direttore marittimo ne informa il Ministro della marina mercantile, che ha facoltà di avocazione.

Alla fissazione del corrispettivo si provvede secondo le modalità di cui all'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, e tenendo conto di quanto stabilito dai successivi articoli 3 e 4, salva la facoltà per l'interessato di esperire azione giudiziaria entro 60 giorni dalla notifica del corrispettivo fissato.

Sui progetti di contratto è sentito il Consiglio di Stato quando l'importo supera il valore di lire 100 milioni, senza riguardo al procedimento di aggiudicazione adottato.

Il corrispettivo è versato dal superficiario in rate annuali. Qualora il superficiario medesimo, all'inizio o nel corso del rapporto, intenda provvedervi in unica soluzione, si detraggono i normali interessi.

## Art. 3.

Entro il termine di tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, gli attuali concessionari dei tratti di costa di cui all'articolo 1, già destinati ad uso balneare o turistico, devono manifestare al direttore marittimo, per raccomandata con ricevuta di ritorno, la volontà di divenire superficiari a norma del predetto articolo. A tale scopo il direttore marittimo avverte i singoli interessati entro un mese dalla stessa data.

Nel caso che il concessionario intenda addivenire alla stipulazione del contratto di superficie, si provvede a trattativa privata secondo le norme sui contratti dello Stato, appena stabilito definitivamente il corrispettivo ai sensi del precedente articolo 2.

Nello stesso caso il corrispettivo è determinato senza calcolare il valore delle migliorie, degli impianti e delle costruzioni eseguiti dal concessionario o dai suoi danti causa.

Nelle more del procedimento per la determinazione del corrispettivo e per la stipulazione del contratto, i concessionari continuano a pagare il canone in atto al momento dell'entrata in vigore della presente legge.

#### Art. 4.

Qualora il concessionario non intenda addivenire alla stipulazione del contratto di superficie, decade dalla concessione in atto e il diritto di superficie di cui all'articolo 1 viene attribuito per pubblico incanto o per licitazione privata.

Le opere non amovibili costruite dal concessionario decaduto sono in ogni caso demolite ovvero acquisite dallo Stato. Nel caso di acquisizione, spetta al concessionario decaduto un indennizzo da calcolarsi tenendo conto del valore venale attuale delle opere acquisite, detratto l'ammortamento effettuato durante il corso della concessione, e tenendo conto altresì dell'eventuale incremento di valore conferito dalle opere alla zona su cui insistono. Le opere medesime possono essere trasferite al soggetto a cui favore si costituisca il diritto di superficie, fermo restando che in ogni caso il corrispettivo per tale diritto comprende una somma pari all'indennizzo versato al concessionario decaduto.

#### Art. 5.

Alla scadenza del diritto di superficie il superficiario può ottenere, a domanda, una proroga di durata al massimo pari a quella del precedente contratto e comunque non superiore a trenta anni. La proroga può essere rifiutata solo per motivi di preminente interesse pubblico che impongano l'uso diretto dell'area da parte della pubblica amministrazione.

Per la determinazione del corrispettivo relativo alla proroga e per la stipulazione della stessa si applicano le disposizioni degli articoli precedenti.

Le norme del primo e del secondo comma del presente articolo valgono anche in occasione della scadenza delle proroghe.