

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore ANGELINI Armando

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA il 10 FEBBRAIO 1967

Modificazione degli articoli 36, 37, 42, 46 e 49 del Codice della navigazione in materia di concessioni di demanio marittimo

ONOREVOLI SENATORI. — I concessionari di beni demaniali e di zone di arenili territoriali sono da tempo in agitazione a causa della precarietà della loro posizione, soprattutto in relazione agli investimenti di capitali già effettuati che, in alcuni casi, sono di notevole entità. I loro voti e le loro aspirazioni sono stati più volte rappresentati all'Amministrazione tramite le rispettive rappresentanze di categoria, nonchè direttamente al Ministro dai parlamentari delle zone interessate.

I Ministri della marina mercantile, succedutisi in quest'ultimo periodo, hanno sempre dimostrato benevola comprensione circa le manifestate aspirazioni, dando affidamento di adeguare le norme vigenti alle odierne esigenze.

Infatti, fu a suo tempo costituita, ad iniziativa del Ministro *pro tempore*, senatore Spagnolli, una Commissione interministeriale per la revisione e la riforma del vigente Codice di navigazione, presieduta dal Consigliere di Stato prof. Santaniello, la quale rassegnò al Ministro una relazione contenente la enunciazione di principi generali, rinviando il compito delle conseguenti articolazioni per materia.

Senonchè queste norme non sono finora state predisposte mentre, con circolare numero 87 del 22 febbraio 1966, che si richiama alle norme di legge in vigore, si è inteso provvedere alla regolarizzazione della materia, nella consentita gradualità, mediante atti formali delle concessioni demaniali di opere *non amovibili*, finora disciplinate da licenza, fissando al 1° gennaio 1967 la decorrenza degli atti formali da stipulare nei suddetti termini.

Di fronte a queste inaspettate istruzioni e prescrizioni che escludono per un periodo di tempo indeterminato l'auspicata e tanto attesa riforma, le categorie interessate hanno giustamente reagito con nuovi esposti al Ministro della marina mercantile ripresi anche dalla stampa.

Il malcontento delle categorie interessate è stato, poi, aggravato da una seconda, recente « circolare » con la quale, ferme restando le istruzioni già impartite a tutte le Direzioni marittime territoriali con la precedente circolare n. 87, si ravvisa solo la opportunità di rinviare al 31 dicembre 1967 la data di presentazione della prescritta documentazione occorrente alla stipula degli atti formali per le concessioni concernenti

le opere *non amovibili*, mentre le altre concessioni aventi carattere di *amovibilità* continueranno ad essere regolate da licenze.

In sostanza le istruzioni impartite, sulla base della vigente legislazione, prevedono una durata concessionale pluriennale, con possibilità di subingresso, con atto *mortis causa* o *inter vivos*; ma prevedono altresì — ciò che costituisce una gravissima preoccupazione per i concessionari — l'acquisizione allo Stato, al termine della concessione, di tutte le opere realizzate a spese del concessionario nel corso della concessione stessa. Lo Stato, cioè, pur avendo riscosso il canone annuale convenuto per tutta la durata della concessione, risulterà in definitiva proprietario indisturbato delle singole unità organiche, siano esse industriali, commerciali o turistiche anche se di notevole valore: e questi complessi potranno essere ceduti in gestione a terzi o addirittura alienati, mettendo così in critiche situazioni economiche i concessionari decaduti.

Questo è, appunto, il lato negativo della vigente disciplina legislativa, che richiede adeguata riforma.

Ogni attività economica, produttiva, a carattere industriale, postula, all'atto stesso d'essere intrapresa ed inquadrata in una pianificazione, la conoscenza dell'arco di tempo in cui essa deve proiettarsi. E ciò perchè ogni investimento deve prevedere un sufficiente periodo di attività operativa che consenta dapprima l'ammortamento del capitale e poi una fase di meritato profitto.

Questa caratteristica dell'attività industriale del nostro tempo assume particolare rilievo per le attività turistiche, in quanto è evidente che nel turismo si spostano con facilità e frequenza le correnti di sviluppo.

Ora se nel nostro Paese un'attrattiva stagionale agisce positivamente, come richiamo per il turismo internazionale, oltre che per quello nazionale, non vi è dubbio che essa è rappresentata dalle spiagge.

Ma lo sfruttamento industriale di queste spiagge è disciplinato da norme che, per varie ragioni, risultano ora insufficienti. Vediamo nel dettaglio i singoli articoli del Codice, e cioè gli articoli 36, 37, 42, 45, 46, 47 e 49. In essi si stabilisce:

Art. 36. — (Concessione di beni demaniali).

L'amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo.

Le concessioni di durata superiore a 15 anni sono di competenza del Ministro della marina mercantile. Le concessioni di durata superiore a 4, ma non a 15 anni, e quelle di durata non superiore al quadriennio che importino impianti di difficile sgombero sono di competenza del Direttore marittimo. Le concessioni di durata non superiore al quadriennio, quando non importino impianti di difficile sgombero, sono di competenza del Capo di compartimento marittimo.

Art. 37. — (Concorso di più domande di concessione).

Nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico.

Quando non ricorrano tali ragioni di preferenza, per le concessioni di durata superiore al quadriennio o che importino impianti di difficile sgombero, si procede a pubblica gara o a licitazione privata.

Nello stesso caso, per le concessioni di durata non superiore al quadriennio e che non importino impianti di difficile sgombero, la preferenza è data al precedente concessionario e, in mancanza, si procede a licitazione privata.

Art. 42. — (Revoca delle concessioni).

Le concessioni di durata non superiore al quadriennio e che non importino impianti di difficile sgombero sono revocabili in tutto o in parte a giudizio discrezionale dell'amministrazione marittima.

Le concessioni di durata superiore al quadriennio o che comunque importino impianti di difficile sgombero sono revocabili per specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse, a giudizio discrezionale dell'amministrazione marittima.

La revoca non dà diritto ad indennizzo. Nel caso di revoca parziale si fa luogo ad un'adeguata riduzione del canone, salva la facoltà prevista dal primo comma dell'articolo 44.

Nelle concessioni che hanno dato luogo a costruzione di opere stabili l'amministrazione marittima, salvo che non sia diversamente stabilito, è tenuta a corrispondere un indennizzo pari al rimborso di tante quote parti del costo delle opere quanti sono gli anni mancanti al termine di scadenza fissato.

In ogni caso l'indennizzo non può essere superiore al valore delle opere al momento della revoca, detratto l'ammontare degli effettuati ammortamenti.

*Art. 45.* — (Modifica o estinzione della concessione per cause naturali).

Quando, per cause naturali, i beni del demanio marittimo concessi subiscono modificazioni tali da restringere l'utilizzazione della concessione, il concessionario ha diritto ad un'adeguata riduzione del canone.

Qualora le cause predette cagionino modificazioni tali della consistenza dei beni da rendere impossibile l'ulteriore utilizzazione della concessione, questa si estingue.

*Art. 46.* — (Subingresso nella concessione).

Quando il concessionario intende sostituire altri nel godimento della concessione deve chiedere l'autorizzazione dell'autorità concedente.

In caso di vendita o di esecuzione forzata, l'acquirente o l'aggiudicatario di opere o impianti costruiti dal concessionario su beni demaniali non può subentrare nella concessione senza l'autorizzazione dell'autorità concedente.

In caso di morte del concessionario gli eredi subentrano nel godimento della concessione, ma devono chiederne la conferma entro sei mesi, sotto pena di decadenza. Se, per ragioni attinenti all'idoneità tecnica od economica degli eredi, l'amministrazione non ritiene opportuno confermare la concessione, si applicano le norme relative alla revoca.

*Art. 47.* — (Decadenza della concessione).

L'amministrazione può dichiarare la decadenza del concessionario:

a) per mancata esecuzione delle opere prescritte nell'atto di concessione, o per mancato inizio della gestione, nei termini assegnati;

b) per non uso continuato durante il periodo fissato a questo effetto nell'atto di concessione, o per cattivo uso;

c) per mutamento sostanziale non autorizzato dello scopo per il quale è stata fatta la concessione;

d) per omesso pagamento del canone per il numero di rate fissato a questo effetto dall'atto di concessione;

e) per abusiva sostituzione di altri nel godimento della concessione;

f) per inadempienza degli obblighi derivanti dalla concessione, o imposti da norme di leggi o di regolamenti.

Nel caso di cui alle lettere a) e b) l'amministrazione può accordare una proroga al concessionario.

Prima di dichiarare la decadenza, l'amministrazione fissa un termine entro il quale l'interessato può presentare le sue deduzioni.

Al concessionario decaduto non spetta alcun rimborso per opere eseguite nè per spese sostenute.

*Art. 49.* — (Devoluzione delle opere non amovibili).

Salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessa-

re la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato.

In quest'ultimo caso, l'amministrazione, ove il concessionario non esegua l'ordine di demolizione, può provvedervi d'ufficio a termini dell'articolo 54.

Questa disciplina legislativa, che risale al 1942, si basa su criteri ormai superati. Quando, infatti, fu emanato l'attuale Codice della navigazione, gli stabilimenti balneari erano quasi esclusivamente costruiti in legno, per cui la differenziazione prevista dalla legge circa impianti amovibili e inamovibili aveva, in questo quadro, una sua funzione ed un suo significato che sono però ben diversi nella situazione attuale, caratterizzata dal fatto che per realizzare impianti balneari pratici, moderni e rispondenti alle aumentate esigenze del pubblico, occorrono costruzioni certamente più solide ma altrettanto certamente meno facilmente rimovibili. Quindi, sono i presupposti essenziali della legge che sono venuti meno: da ciò la necessità di procedere ad un'accurata revisione del sistema di concessione.

In base al citato Codice della navigazione esistono, attualmente, due forme di concessione di arenile, una di durata non superiore al quadriennio quando gli impianti non siano di difficile sgombero e l'altra mediante atto formale pluriennale. Evidentemente nessuna delle due è in grado di garantire le realizzazioni e il lavoro dei concessionari. La prima, infatti, presenta per il concessionario il pericolo di non vedersi rinnovare la licenza e, quindi, di non poter più disporre della propria attività; la seconda — almeno apparentemente la migliore perchè assicura al concessionario un certo numero di anni, e di conseguenza un certo respiro per l'espletamento della propria azione produttiva — presenta la grave previsione del passaggio allo Stato delle opere realizzate dal concessionario, al termine della durata del contratto.

Mentre, dunque, gli operatori turistici, albergatori eccetera godono di notevoli vantaggi previsti dalle leggi in vigore, come: finanziamenti a fondo perduto, mutui a basso tasso d'interesse, per i concessionari del demanio marittimo è previsto, in base al citato articolo 49, comma secondo, l'esproprio se trattasi di opere non amovibili.

È chiaro che non si può pretendere che un operatore economico si avventuri in una impresa di soddisfacente, moderna, razionale utilizzazione di un arenile con impianti confortevoli per quanto attiene ai servizi di cabine, spogliatoi, sale di riunione, eccetera, se non gli si garantisce un periodo di tempo sufficiente; mentre, attualmente, come si è visto, sono previste licenze annuali. È vero che la consuetudine ha portato al rinnovo quasi automatico di queste licenze, ma è altrettanto vero che la legge deve assorbire la consuetudine, se questa appaia, come nel caso, meritevole di tutela.

Gli operatori che nel corso della validità della concessione non siano incorsi in tali inadempienze da giustificare un eventuale provvedimento di decadenza, chiedono, alle singole scadenze, il rinnovo della concessione per un uguale periodo di anni, anche per avere il tempo necessario per migliorare e ammodernare le proprie attrezzature. Se si costringe l'operatore economico a soggiacere al pericolo di una licenza che può essere anche sospesa, evidentemente si impedisce che egli appronti quanto sta nelle sue possibilità per migliorare gli impianti balneari, si fa palesemente un torto a chi ha finora benemeritato dal Paese e, quel che è peggio, si fa l'interesse di altri Paesi, con noi in concorrenza nell'industria turistica.

Pertanto sono necessari la massima chiarezza legislativa, un risoluto adeguamento del diritto concessionale e, in particolare, una più ampia e vasta comprensione delle esigenze di coloro che per anni hanno sostenuto spese, sacrifici, rischi per la valorizzazione del nostro litorale.

Per tali impianti a carattere inamovibile, ormai entrati addirittura nel paesaggio e nella tradizione dei singoli centri balneari, sarebbe, dunque, opportuno un atto di coraggio, del resto ampiamente giustificato sul

piano giuridico e su quello umano. Non basta, cioè, una concessione di 20 o 30 anni, perchè, di fronte all'ampiezza degli investimenti, questo periodo di tempo appare insufficiente. Allo scopo di premiare la fedeltà e le benemeritenze di una schiera così nutrita di operatori del settore, occorre dare loro la possibilità di beneficiare dell'alienazione, da parte dello Stato, dell'area su cui i detti stabili si trovano.

Si potrebbe, in tal modo, conseguire un duplice e positivo risultato: quello di dare allo Stato la possibilità di reperire fondi veramente cospicui, e certamente utili per

un reinvestimento in settori bisognosi di interventi finanziari, e quello di premiare coloro che tanto hanno fatto per la valorizzazione del patrimonio turistico nazionale.

Solo una modificazione della legge può chiarire in maniera definitiva il rapporto di concessione.

Pertanto il presentatore affida all'esame e alla considerazione degli onorevoli colleghi il presente disegno di legge che riguarda propriamente la modificazione degli articoli 36, 37, 42, 46, 49 del Codice della navigazione.

**DISEGNO DI LEGGE***Articolo unico.*

Gli articoli 36, 37, 42, 46 e 49 del codice della navigazione, approvato con regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, sono sostituiti dai seguenti:

« *Art. 36.* — L'Amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, dei beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo.

Le concessioni relative ad impianti balneari amovibili avranno la durata di nove anni. Esse, alla loro scadenza, se i concessionari avranno adempiuto ai doveri loro imposti dall'atto di concessione, potranno essere rinnovate per un ulteriore periodo novennale e così di seguito, salvo aggiornamento del canone.

Le concessioni stesse potranno anche essere devolute a favore degli eredi legittimi del defunto concessionario sempre che gli stessi risultino in possesso dei necessari requisiti tecnici, morali e finanziari.

*Art. 37.* — Nel caso in cui sia stata dichiarata la decadenza del precedente concessionario con la perdita anche dei benefici di cui all'articolo 36, fra le nuove domande di concessione sarà preferita quella del richiedente che offra maggiori garanzie ai fini della proficua utilizzazione della concessione nel pubblico interesse.

*Art. 42.* — Ove non avesse luogo il rinnovo automatico della concessione il nuovo concessionario dovrà corrispondere al vecchio concessionario un indennizzo equivalente al valore dei beni facenti parte della attività balneare.

Le concessioni potranno essere revocate per gravi inadempienze contrattuali da parte dei rispettivi concessionari.

*Art. 46.* — Quando il concessionario intende sostituire altri nel godimento della

concessione deve chiedere l'autorizzazione dell'Autorità concedente.

In caso di vendita o di esecuzione forzata, l'acquirente o l'aggiudicatario di opere o impianti costruiti dal concessionario su beni demaniali non può subentrare nella concessione senza l'autorizzazione dell'Autorità concedente.

*Art. 49.* — Per le opere non amovibili costruite nella zona demaniale, è in facoltà del concessionario di acquistare dallo Stato, durante il periodo della concessione, le aree su cui le opere stesse sono state costruite. Ove tale diritto non sia esercitato, alla scadenza della concessione le opere predette restano acquisite dallo Stato ».