

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 1514

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori LAURO e MELUZZI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 OTTOBRE 1996

—————

Disciplina degli approdi turistici

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge detta le norme generali per disciplinare la materia degli approdi turistici. In una corretta visione delle competenze istituzionali, vengono riconosciute e riaffermate le prerogative delle regioni in materia di assetto territoriale e, quindi, di localizzazione degli approdi per il diporto nautico, salvi i poteri di indirizzo e di coordinamento dello Stato, che si estendono alla identificazione delle linee fondamentali di tale assetto, con particolare riferimento alla tutela ambientale ed alla difesa del suolo e delle coste, e che acquisiscono maggiore valenza quando si tratti di opere in tutto od in parte insistenti su aree del demanio statale, ai sensi dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, e successive modificazioni. Allo Stato restano riservati, ai sensi dell'articolo 59 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica, i poteri di concessione, di controllo dell'esercizio e di polizia marittima e portuale, trattandosi di funzioni che vanno indiscutibilmente ricondotte al sistema della portualità in senso lato e che, afferendo agli interessi fondamentali della navigazione e della sicurezza, fanno necessariamente capo alla collettività nazionale, di cui lo Stato stesso è ente esponenziale. Nessuno potrebbe dire che una regione senza litorale (ad esempio, la Lombardia) abbia minor titolo ad interloquire rispetto ad un'altra in un discorso concernente la realizzazione e la funzionalità degli approdi, sia sotto il profilo dell'uso primario - la navigazione, anche se da diporto - spettante ai cittadini in quanto tali, sia sotto il profilo delle realtà economiche sottese a tale uso, realtà che trascendono normalmente l'ambito di una singola regione. Permangono, quindi, intatte le ragioni per cui le funzioni in materia di di-

porto nautico, che è una specie di navigazione in genere e di approdi per diporto nautico, che sono il necessario supporto di tale specie di navigazione e che costituiscono un aspetto differenziato del fenomeno unitario della portualità, sono state riservate allo Stato e ritenute non delegabili. La presente proposta di legge risponde a questa impostazione. Gli articoli 1 e 2 definiscono le finalità e la nozione di approdo turistico, mentre l'articolo 3 stabilisce la procedura di adozione dei piani di localizzazione nel rispetto dei delineati livelli di competenza. Per evitare una pluralità di strumenti programmatici, si prevede che il piano regionale di localizzazione possa essere unificato con il piano regionale di utilizzazione del demanio riguardante le attività delegate, di cui si parla in seguito. L'articolo 4 disciplina il procedimento di concessione di competenza dell'autorità marittima, che resta sottoposto alle vigenti norme del codice e del regolamento per la navigazione marittima, con tre particolarità salienti, riguardanti:

a) il giudizio preliminare di ammissibilità della domanda, in ragione del rispetto del piano regionale di localizzazione (commi 1 e 3);

b) la possibilità di procedere a concessione non soltanto per un singolo approdo, ma anche per un sistema organico di approdi, unificati in ragione degli itinerari nautici e della funzionalità dei servizi (commi 2 e 10);

c) il richiamo al principio, affermato dalla Corte di cassazione, ma non sempre seguito dai giudici di merito, per cui le opere da realizzare su area demaniale non sono soggette a concessione edilizia, ma alla procedura di accertamento di conformità alle prescrizioni urbanistiche, ora prevista dagli

articoli 2 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383 (comma 7);

d) la necessità di riportare sotto più stretto controllo il fenomeno della cosiddetta privatizzazione dei porti pubblici (comma 9, con riferimento all'articolo 2, comma 2).

L'articolo 5 riguarda il regime delle opere che non insistono su aree di proprietà statale, opere che secondo l'interpretazione delle attuali norme del codice sarebbero altrimenti sottoposte ad una sostanziale espropriazione unitamente alle aree stesse. L'articolo 6 è relativo alla figura del responsabile di approdo turistico, quale necessario interlocutore dell'autorità marittima. Con l'articolo 7, infine, si precisa il meccanismo operativo dell'articolo 6 del decreto-legge n. 400 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 494 del 1993, relativo al passaggio delle funzioni delegate. Si chiarisce che l'approvazione del piano regionale di utilizzazione (che, come si è detto, può essere unificato in un unico documento con il piano di localizzazione degli approdi) è preliminare rispetto al passaggio delle funzioni e che tale passaggio deve essere comunque preceduto dalla individuazione degli uffici regionali ove si andranno ad allocare le funzioni delegate (comma 1). Anche la devoluzione del maggiore gettito dei canoni, destinato a sopprimere agli oneri di organizzazione e svolgimento delle funzioni, non può che essere

successivo a questa individuazione (comma 3), mentre sarebbe in contrasto con il delineato sistema e ne farebbe venir meno le ragioni una eventuale subdelega delle funzioni stesse ad organo statale (si ricorda il caso della Sicilia, ove le funzioni, peraltro trasferite e non delegate, in materia di demanio marittimo sono state poi dalla regione delegate alle capitanerie di porto). Per quanto riguarda la definizione del piano di utilizzazione, appare coerente con il sistema adottare una procedura analoga a quella prevista per il piano di localizzazione degli approdi, tenendo conto del fatto che per le funzioni delegate il potere di direttiva fa capo al Governo nella sua collegialità (articolo 4, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977), e che al Governo nella sua collegialità sembra quindi opportuno ricondurre, nel caso di mancato accordo, anche il potere di identificazione delle aree sulle quali vanno esercitate le funzioni delegate e che la procedura già prevista dall'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 è stata oggetto di contestazione e non ha dato esito concreto. Rispetto a questa originaria previsione, si attribuisce in sostanza un maggiore potere di interlocuzione alle regioni, stabilendo che il dissenso di queste può essere superato soltanto dal supremo organo di direzione politica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. Il presente disegno di legge ha lo scopo di favorire l'ordinato esercizio della navigazione da diporto e di garantirne la sicurezza attraverso lo sviluppo di idonee strutture ricettive e di assistenza dei mezzi nautici, in armonia con le esigenze di assetto territoriale e di tutela ambientale e nel rispetto delle prerogative delle regioni in materia.

Art. 2.

(Definizione di approdo turistico)

1. Ai fini della presente legge sono definiti approdi turistici quei complessi di opere, realizzati e gestiti in regime di concessione demaniale fuori dell'ambito dei porti classificati, per l'ormeggio ed il ricovero delle unità da diporto e per ogni attività connessa e sussidiaria.

2. Sono equiparate agli approdi turistici per gli effetti dell'articolo 4, comma 9, e dell'articolo 6, le strutture destinate all'ormeggio ed al ricovero delle unità da diporto realizzate e gestite in regime di concessione demaniale nell'ambito dei porti classificati.

Art. 3.

(Piano regionale di localizzazione degli approdi turistici)

1. Le regioni adottano, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il piano di localizzazione degli approdi turistici ricadenti nel territorio

costiero di rispettiva competenza, nel rispetto 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, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, nonché degli atti di indirizzo e coordinamento eventualmente emanati in materia ai sensi dell'articolo 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382, e degli articoli 4 e 81, comma 1, lettera *a*), del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e tenuto conto delle previsioni dei piani di coordinamento territoriale e dei piani urbanistici.

2. Il piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, riguardante la delega alle regioni delle funzioni amministrative sul demanio marittimo, per le utilizzazioni turistiche e ricreative, può essere esteso alla localizzazione degli approdi turistici, anche se esclusi dalla delega stessa ai sensi dell'articolo 59, primo e secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Qualora si verifici tale estensione, il piano di utilizzazione deve essere adottato nel termine stabilito dal comma 1 del presente articolo.

3. La localizzazione degli approdi turistici è determinata in relazione alle esigenze della navigazione da diporto, che richiedono la presenza lungo tutta la linea costiera nazionale di approdi di adeguata ricettività ed attrezzature disposti in modo da garantire in ogni caso la sicurezza, nonché con riguardo alla morfologia del territorio, alle esigenze di tutela ambientale e di difesa delle coste, ai programmi di sviluppo turistico delle zone retrostanti e all'importanza dei centri abitati vicini.

4. Il piano di localizzazione degli approdi turistici e il piano di utilizzazione delle zone del demanio marittimo previsto dall'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 5 ottobre

1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, qualora comprendano la localizzazione degli approdi turistici, sono trasmessi al Ministero dei trasporti e della navigazione per l'esame degli interventi previsti in relazione a quanto stabilito al comma 3 del presente articolo, e per la valutazione di compatibilità con gli interessi della difesa e della sicurezza dello Stato.

5. Entro trenta giorni dalla ricezione del piano di cui al comma 4, il Ministro dei trasporti e della navigazione convoca una conferenza di servizi composta da un rappresentante del Ministero dei trasporti e della navigazione, che la presiede, e da un rappresentante, per ciascuno, dei Ministeri della difesa, delle finanze, dei lavori pubblici e dell'ambiente, ai fini dell'esame del piano e della formulazione di eventuali osservazioni. I rappresentanti dei Ministeri possono essere assistiti da esperti, anche estranei all'amministrazione dello Stato.

6. Quando il piano sia sottoposto ad osservazioni, ai sensi del comma 5, la regione interessata procede al riesame e adotta, entro trenta giorni dalla ricezione delle informazioni, una nuova deliberazione. Se le osservazioni sono accolte, il piano diviene definitivo; altrimenti esso è sottoposto, entro trenta giorni dalla comunicazione della nuova deliberazione regionale, all'esame del Consiglio dei ministri, che delibera in merito alla sua approvazione, modificandone eventualmente il contenuto sulla base dei criteri di cui al comma 3.

7. Qualora le regioni, alla scadenza del termine stabilito al comma 1, non abbiano adottato i piani di localizzazione degli approdi turistici e non vi provvedano entro un ulteriore termine di novanta giorni dalla data di ricezione del formale invito da parte del Ministro dei trasporti e della navigazione, i piani sono adottati con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con i Ministri della difesa, delle fi-

nanze, dei lavori pubblici e dell'ambiente. Il concerto può essere raggiunto attraverso la conferenza di servizi prevista al comma 5.

8. Il Ministero dei trasporti e della navigazione e le regioni interessate provvedono alla pubblicazione dei piani definitivi e delle eventuali deliberazioni sostitutive al fine di assicurarne la massima diffusione.

9. Il Governo può chiedere in ogni tempo la modifica dei piani di localizzazione, anche indipendentemente dagli adeguamenti richiesti dall'adozione di atti di indirizzo e di coordinamento e provvedere alla modifica di quelli deliberati in via sostitutiva. Ai fini della modifica, la regione interessata deve essere sentita con atto formale del Ministro dei trasporti e della navigazione perchè essa possa deliberare nel termine di cui al comma 6. La regione deve essere sentita anche quando il piano di localizzazione sia stato adottato dal Governo ai sensi del comma 7.

Art. 4.

(Procedimento di concessione)

1. Sono inammissibili le domande di concessione per iniziative non aderenti alle indicazioni dei piani di localizzazione regionali di cui all'articolo 3.

2. La domanda di concessione può riferirsi ad un solo approdo turistico ovvero a più approdi, purchè essi facciano parte di un sistema integrato rispondente ad esigenze di sicurezza e di funzionalità, da valutare con particolare riguardo allo sviluppo della navigazione da diporto ed all'interesse degli utenti. Nell'ipotesi di concorso di domande concernenti il sistema o uno degli approdi in esso compresi tale valutazione assume rilievo preminente.

3. Le domande di concessione possono essere presentate al Ministero dei trasporti e della navigazione ovvero alle capitanerie di porto competenti per territorio. Il giudizio

di ammissibilità è dato dal direttore marittimo, ovvero dal Ministro qualora si tratti di domande concernenti un sistema di approdi ricadenti nell'ambito territoriale di più di una regione.

4. La domanda di concessione deve essere corredata anche da uno studio di impatto ambientale da sottoporre all'esame della regione competente per gli aspetti che esulano dalla localizzazione dell'approdo.

5. Al fine di un più rapido svolgimento della fase istruttoria, il Ministro dei trasporti e della navigazione o, previa autorizzazione, il direttore marittimo competente per territorio, può convocare una conferenza dei rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate e degli organismi ed enti abilitati ad esprimere giudizi e pareri.

6. Le determinazioni da adottare nelle conferenze di cui al comma 5 richiedono l'assenso dei rappresentanti dei Ministeri dei trasporti e della navigazione, della difesa, delle finanze, dei lavori pubblici, e della regione, ciascuno per le valutazioni di rispettiva competenza.

7. Le opere previste nell'atto di concessione da realizzare su area demaniale non sono soggette a concessione edilizia. L'accertamento di conformità alle prescrizioni urbanistiche è per esse effettuato ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383.

8. La durata del rapporto concessorio è fissata in ragione dell'entità degli investimenti e non può essere stabilita per un periodo eccedente i sessanta anni. Nella fase di realizzazione delle opere e comunque per un tempo non superiore a tre anni il canone può essere ridotto fino alla metà dell'importo stabilito.

9. Il rilascio della concessione è di competenza del Ministro dei trasporti e della navigazione anche quando la concessione riguarda le iniziative di cui al comma 2 dell'articolo 2, o sono comunque utilizzate opere foranee preesistenti, purchè sia prevista la realizzazione di strutture fisse ovvero

la durata della concessione sia stabilita per un periodo superiore a quindici anni. Se la durata della concessione eccede tale periodo per effetto di successivi rinnovi, è di competenza del Ministro dei trasporti e della navigazione l'atto di rinnovo riguardante il periodo eccedente. Nei rimanenti casi la competenza per il rilascio e per il rinnovo della concessione è del direttore marittimo o del comandante del porto a seconda che la durata originaria della concessione ovvero quella complessiva risultante dall'atto di rinnovo ecceda o meno i quattro anni.

10. Qualora la concessione sia stata rilasciata per un sistema di approdi turistici, le sopravvenute ragioni di decadenza o di revoca riguardanti uno o più approdi compresi nel sistema non comportano la caducazione dell'intero rapporto concessorio, purchè non siano compromesse la realizzazione, manutenzione e gestione dei rimanenti approdi e permangano le particolari esigenze di sicurezza e di funzionalità poste a giustificazione del sistema.

11. Il Ministero dei trasporti e della navigazione provvede a verificare attraverso un apposito organo che l'approdo turistico sia realizzato in conformità dell'atto di concessione e dispone gli opportuni controlli per garantire l'ordinato esercizio. La capitaneria di porto territorialmente competente svolge la vigilanza sui lavori e assicura in ogni tempo il rispetto delle norme di sicurezza e di polizia marittima, fissando annualmente le tariffe di ormeggio, che per gli approdi di cui all'articolo 2, comma 1, si applicano soltanto ai posti riservati alle unità in ricovero obbligato.

Art. 5.

(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, sep-

pure comprese nel perimetro dell'approdo turistico definito con l'atto di concessione, insistono su aree non demaniali o non patrimoniali dello Stato. Tali opere e le aree di sedime conservano la loro preesistente natura giuridica, indipendentemente dalle trasformazioni strutturali e funzionali dei luoghi conseguenti ai lavori di costruzione dell'approdo turistico, a meno che non riguardino i canali di diretta comunicazione con il mare aperto.

Art. 6.

(Responsabile di approdo turistico)

1. Alle attività tecniche ed operative, che si svolgono nell'approdo turistico, è preposto il responsabile di approdo turistico, nominato dal concessionario sulla base dei requisiti di cui al comma 2.

2. Il Ministro dei trasporti e della navigazione, con proprio decreto da emanare 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 turistico, il quale attesta il possesso dei requisiti di nomina, a mezzo di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni.

Art. 7.

(Trasferimento di funzioni delegate)

1. La delega delle funzioni amministrative sul demanio per le utilizzazioni turistiche e ricreative diviene operativa ai sensi e nei limiti dell'articolo 59, commi primo e secondo, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, relativamente alle aree non escluse, dopo che il piano di utilizzazione delle aree del demanio

marittimo, previsto dall'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, è divenuto definitivo e dopo che la regione ha provveduto alla organizzazione delle funzioni delegate, che non possono essere subdelegate ad organi dello Stato.

2. Il piano di cui al comma 1 del presente articolo, deliberato dalla regione dopo l'istruttoria prevista dall'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, è trasmesso al Ministero dei trasporti e della navigazione perchè ne promuova l'esame, limitatamente alla compatibilità delle destinazioni d'uso con gli interessi della difesa e della sicurezza dello Stato ed all'accettabilità degli interventi strutturali con riferimento alla tutela ambientale ed ecologica del territorio ed alla difesa del suolo e delle coste. Si applicano le disposizioni dei commi 5, 6 e 8 dell'articolo 3. Fatto salvo l'esercizio dei poteri di indirizzo, di coordinamento e di direttiva di cui all'articolo 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382, e agli articoli 4 e 81, primo comma, lettera *a*), del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, il Governo ha la facoltà di promuovere la modifica del piano secondo la procedura stabilita dall'articolo 3, comma 9, della presente legge.

3. La devoluzione del maggior gettito dei canoni prevista dall'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, decorre dalla data in cui il piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo è divenuto definitivo, ovvero da quella, se successiva, della delibera regionale di individuazione degli uffici incaricati di svolgere le funzioni delegate.

Art. 8.

(Disposizioni transitorie e finali)

1. Per le domande di concessione prodotte anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, restano salvi gli atti istruttori già compiuti alla stessa data; gli ulteriori atti sono regolati dalla presente legge.

2. Per quanto non diversamente disposto dalla presente legge, si applicano le disposizioni del codice della navigazione, del relativo regolamento di esecuzione e delle altre leggi o regolamenti attinenti alla disciplina del demanio marittimo, nonchè le normative interne e comunitarie modificative o integrative di tali disposizioni.