

BREVI NOTE SULL'EVOLUZIONE DELLA GESTIONE DEL DEMANIO MARITTIMO

di Giuseppe Girone - Direzione Centrale Legale e Contenzioso ANAS

La gestione dei beni demaniali marittimi è stata contraddistinta, fino alla seconda metà degli anni novanta, dal rispetto e dalla totale applicazione delle norme contenute nel Codice della Navigazione e nel Regolamento della Navigazione. In particolare, dal 1993, è iniziato un processo evolutivo, stimolato dai profondi cambiamenti socio-economici, che da dato vita ad un periodo di profonde mutazioni legislative. Infatti, come viene sostenuto da esperti della materia, si è passati da una fase propriamente statica della proprietà pubblica marittima ad una fase che si potrebbe definire dinamica, per una più evidente ed incisiva utilizzazione economica della proprietà stessa.

Questo complesso di interventi normativi ha svuotato di contenuti il tradizionale principio posto dall'art. 30 del Codice della Navigazione dell'esclusiva competenza dell'Autorità Marittima sulla gestione dei beni demaniali marittimi.

Infatti, dalla prima metà degli anni settanta, con la nascita delle Regioni, attraverso soprattutto l'emanazione del DPR 616/1977 ha trovato notevole riscontro nel legislatore l'esigenza di un coordinamento della gestione dei beni demaniali marittimi sia con l'assetto economico-territoriale, sia con la tutela del paesaggistico-ambientale e quindi con la tutela delle coste.

A tal proposito, bisogna sottolineare che, nell' art. 59 del D.P.R. n. 616 del 1977, sono enunciati alcuni principi assolutamente innovativi e, proprio perché tali, la loro piena applicazione ha avuto un notevole ritardo.

In effetti, a prescindere dal permanere della titolarità dominicale delle aree demaniali marittime in capo allo Stato, tutte le funzioni esercitate dall'ora Ministero dei trasporti e della navigazione e dai suoi organi centrali e periferici - Direzioni marittime e Capitanerie di porto - sono state attribuite, per delega, alle Regioni, quando l'utilizzazione delle aree stesse abbia finalità turistiche e ricreative, con la sola esclusione delle funzioni dello Stato in materia di navigazione marittima, sicurezza nazionale e polizia doganale .

Si puo' ritenere, pertanto, che le funzioni delegate si sostanziano in tutte quelle attivita' che devono essere svolte dalla Regione per curare, in modo immediato e concreto, gli interessi pubblici che rientrano nella materia delegata.

Rientra in tale materia tutto cio' che attiene all'occupazione, all'uso, alla gestione ed alla disciplina del litorale marittimo e delle aree demaniali marittime immediatamente prospicienti, per ragioni turistiche e ricreative, con il correlativo esercizio dei poteri di polizia amministrativa; competenze, queste, gia' svolte dal Ministero dei Trasporti e dalle Autorita' marittime periferiche e rientranti nelle loro attribuzioni esclusive, ai sensi degli artt. 30 ss. cod. nav. e 5 e ss. reg.nav.mar.

D'altra parte, appare coerente e conforme ai principi dell'ordinamento l'attuazione di una delega che renda possibile l'esercizio organico e generale di tutte le funzioni regionali in un quadro di razionale connessione ed omogeneita' delle materie e delle funzioni amministrative trasferite e delegate nell'ambito dell'intero territorio della Regione, quale sede naturale di uniforme sviluppo degli interessi regionali .

Inoltre, un' eventuale limitazione delle funzioni delegate finisce per impedire quell'esercizio organico e razionale che si e' voluto, invece, garantire con le funzioni "proprie" turistiche attribuite alle Regioni dall'art. 117 Cost., come attuato dalla legge n. 382 del 1975 e dal D.P.R. n. 616 del 1977.

Nelle zone diverse da quelle escluse (ex D.P.C.M. 21.12.1995), la competenza della Regione e' piena, essendo essa titolare del potere concessorio e della disciplina dell'uso del demanio marittimo e delle zone di mare ad esso adiacenti, con la correlativa titolarita' delle funzioni di polizia preventiva e repressiva.

Piu' precisamente, per le materie delegate e per le aree non escluse, la Regione esercita le medesime funzioni prima d'ora esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato, e, in particolare, dalle Direzioni marittime e dalle Capitanerie di porto, salvo il potere statale d'indirizzo e coordinamento soprattutto da parte dei Ministeri dei trasporti e navigazione e delle finanze.

Si tratta, indubbiamente, di funzioni ampie, incisive e determinanti per lo sviluppo turistico e socio-economico delle comunita' regionali e che vanno organicamente svolte in relazione alla elencazione contenuta nell'art.

117 Cost. ed alla previsione di cui al secondo comma del successivo art. 118 Cost..

Si e' inteso realizzare cosi' uno strumento di decentramento di funzioni che tenga conto delle realta' locali coordinate dal governo regionale.

Una volta superata la fase interlocutoria sopra menzionata, cui ha fatto seguito, a partire dal 1 gennaio 1996 l'avvio effettivo della delega vera e propria, l'attivita' amministrativa ha inevitabilmente risentito della pressoché generalizzata mancanza di organizzazione degli enti regionali circa l'esercizio delle funzioni delegate di cui all'art. 59 del D.P.R. n. 616/1977.

E' indubitabile che le Regioni abbiano incontrato difficoltà di ordine strutturale e funzionale , trovandosi di fronte alla necessita' di adeguare rapidamente i propri organici in relazione ai nuovi compiti.

In coincidenza con questa fase di transizione, si e' registrata la contemporanea e progressiva dismissione di funzioni da parte del Ministero dei Trasporti in materia di amministrazione del demanio marittimo ad utilizzazione turistico-ricreativa.

Non a caso con la Circolare n. 36 del 29 dicembre 1995, l'allora Direzione Generale del Demanio marittimo e dei Porti disponeva la sospensione temporanea, sino a nuove disposizioni, di ogni attivita' istruttoria da avviarsi su istanze volte ad ottenere nuove concessioni demaniali marittime, pervenute dal 1 gennaio 1996. Con tale circolare, inoltre, si disponeva la temporanea sospensione della precedente Circolare n. 33 del 30 novembre 1995 con la quale le Capitanerie di porto erano state invitate, nella prima fase di applicazione della delega, ad inoltrare alle Regioni copie autentiche dei titoli concessori in corso di validita' con l'annessa documentazione tecnico- amministrativa.

Dovendo, da un lato, evitare la paralisi dell'attivita' amministrativa almeno di ordinaria amministrazione (es. riscossione dei canoni, rilascio dei titoli a compimento delle istruttorie in corso) e, dall'altro, tenere in considerazione l'esigenza delle Regioni di dotarsi di unita' operative idonee ad assicurare i nuovi servizi, il legislatore si e' orientato, ancora una volta, verso una soluzione di compromesso.

Ci si riferisce all'art. 2, comma secondo, del D.L. 18 ottobre 1995, n. 433, successivamente integrato e reiterato sino al D.L. 21 ottobre 1996, n. 535, con il quale si disponeva che le Regioni si dovessero avvalere delle

Capitanerie di Porto (quindi di apparati statali) e degli Uffici dipendenti da esse, per le attribuzioni spettanti in materia di demanio marittimo destinato ad uso turistico ricreativo.

Si giunge così all'art. 8 del D.L. 21 ottobre 1996, n. 535, conv. in legge 23 dicembre 1996, n. 647, che, riprendendo la locuzione usata nel richiamato D.L. n. 559 del 1995, ha previsto che le Regioni possano avvalersi delle Capitanerie di porto e degli uffici sopraindicati, "in relazione funzionale con l'amministrazione regionale". Questa consiste, innanzitutto, in una mera facoltà delle Regioni, le quali possono senz'altro operare direttamente e subito, senza alcun limite se non quello delimitato dalla materia e dalle aree in precedenza identificate. Inoltre le Capitanerie di porto, unitamente agli uffici da esse dipendenti, sono tenute comunque a cooperare con la Regione, secondo il principio generale di leale cooperazione che interessa tutte le Pubbliche Amministrazioni ed in virtù di un obbligo specifico in capo ai predetti uffici marittimi per la particolare qualifica di ufficiali di Polizia giudiziaria rivestita dagli ufficiali e sottufficiali del corpo delle Capitanerie di porto ai sensi dell'art. 1235 cod. nav. In base a tale normativa, il nascente rapporto funzionale fra l'amministrazione dello Stato e le Regioni deve essere disciplinato da un'apposita convenzione-tipo da stipularsi con il Ministero dei Trasporti.

Inoltre, tra il 1997 ed il 1998, si inseriscono gli interventi normativi introdotti dalle famose leggi Bassanini, che rivoluzionano tutto il sistema dell'apparato statale.

Prima la legge 59/1997 finalizzata a riformare le strutture della P.A. mediante il trasferimento di funzioni e competenze amministrative dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali, il tutto attraverso la fissazione dei criteri generali e dei vincoli entro i quali il Governo successivamente viene chiamato ad emanare i relativi decreti legislativi, quali espressioni concrete dell'attuazione degli stessi.

Poi nel 1998 viene emanato il D.Lgs. 112/1998 per il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali.

In particolare l'art. 105 (lett. L) del D.Lgs 112/1998 ha previsto il conferimento alle Regioni delle funzioni relative al rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del demanio territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, con il limite spaziale di non operatività nei porti e nelle aree di interesse nazionale

individuare con il già citato d.P.C.M. 21/12/1995. Al riguardo, l'art. 9 della L.88/2001 dispone che, a decorrere dal 01/01/2002, il conferimento di funzioni opererà anche nei porti di rilevanza economica regionale e interregionale (porti di 2° categoria/3° classe), come dire sicuramente riguarderà tutta la materia dei porti turistici.

In seguito, con il D.Lgs. 96/1999 recante l'intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra Regioni ed Enti Locali, in attuazione dell'art. 4 della L. 59/1997, con riferimento alla gestione dei beni demaniali marittimi, ha previsto che, sino all'entrata in vigore delle leggi regionali individuanti quali delle funzioni amministrative conferite alle Regioni dal D.Lgs. 112/1998 sono mantenute in capo alle Regioni e quali sono trasferite o delegate agli Enti Locali, a decorrere dal 01/07/1999 le funzioni riguardanti il rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, sono esercitate dai Comuni. La portata innovativa delle norme citate è sicuramente notevole in quanto si va ben oltre il ristretto ambito del demanio turistico-ricreativo di cui alla delega di funzioni di cui all'art. 59 DPR 616/1977; con l'effettiva attuazione delle disposizioni contenute nel D.Lgs. 112/1998 viene realizzato il conferimento generale alle Regioni ed agli Enti Locali di tutte le funzioni amministrative inerenti la gestione dei beni demaniali marittimi e del mare territoriale. Così il quadro di riferimento della normativa in materia risulta essere profondamente modificato, ad eccezione dei casi specifici riguardanti le c.d. aree di interesse nazionale individuate con il D.P.C.M. 21/12/1995. I sopraccitati Decreti Legislativi nn. 112/1998 e 96/1999 disciplinano il trasferimento della titolarità delle funzioni, mentre la decorrenza temporale dell'esercizio delle stesse ha avuto attuazione a seguito di appositi DD.PP.CC.MM. di fine anno 2000 (12/10/2000; 13/11/2000; 22/12/2000) che hanno determinato tale decorrenza a partire dal 01/01/2001.

Circa la natura residuale delle competenze rimaste in capo allo Stato, si è anche espressa in maniera molto puntuale l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, la quale ha posto in evidenza che allo Stato rimangono solo funzioni di impulso ed indirizzo generale circa l'uso del demanio marittimo, come si evince, in particolare, dalle attribuzioni in materia urbanistica da attuarsi mediante lo strumento dell'intesa con l'ente locale pianificatore.

In conclusione, fatta salva la competenza delle Autorità Portuali per le opere da realizzarsi nell'ambito della loro circoscrizione territoriale, per tutte le altre aree del demanio marittimo e del mare territoriale, sia per le concessioni assentite con licenza, sia per quelle con atto formale, la competenza è sempre ed unicamente della Regione con subdelega al Comune, variando il relativo titolo concessorio esclusivamente in ragione della natura delle opere da realizzarsi.

CONSIDERAZIONI FINALI

Le leggi Bassanini hanno rappresentato una vera e propria rivoluzione nell'ambito delle funzioni della Pubblica Amministrazione, il decentramento del controllo sul demanio prima alle Regioni e poi ai Comuni, rappresenta a mio parere, in alcune regioni del Sud, e, non voglio fare i soliti discorsi retorici da meridionalista, un fattore negativo. La mediocre preparazione dei nuovi "Adepti" alla gestione del demanio marittimo e la scarsità delle strutture hanno delineato un abbassamento della soglia di controllo del pericolo delle infiltrazioni della camorra e della mafia nell'ambito di un settore economico di grande importanza per tutto il paese.

Come affermato sul Corriere della Sera lo scorso 24 luglio dal fratello del Giudice Borsellino, il Sud è abbandonato dalle Istituzioni alla mafia, alla camorra, alla ndrangheta.